editorial trotta

Niklas Luhmann

sociología política

NIKLAS LUHMANN SOCIOLOGÍA POLÍTICA

ISBN 978-84-9879-533-2

9 788498 795332

Sociología política

Niklas Luhmann

Edición de André Kieserling
Traducción de Iván Ortega Rodríguez

E D I T O R I A L   T R O T T A

La traducción de esta obra ha recibido una ayuda de Goethe-Institut, institución financiada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania.



COLECCIÓN ESTRUCTURAS Y PROCESOS
Serie Ciencias Sociales

Título original: Politische Soziologie

Ferraz, 55. 28008 Madrid
Teléfono: 91 543 03 61
Fax: 91 543 14 88
E-mail: editorial@trotta.es
http://www.trotta.es

ISBN: 978-84-9879-533-2
Depósito Legal: M-29766-2014

Impresión
Cofás, S.A.

ÍNDICE GENERAL

Parte III
ADMINISTRACIÓN

Parte IV
POLÍTICA

Parte V
PÚBLICO

NOTA EDITORIAL

Cuando Niklas Luhmann aún enseñaba en Bielefeld, en todo momento era posible dirigirse a su secretaria para tomar en préstamo el texto aquí presentado. A los estudiantes empeñados en la sociología que rodeaban a Luhmann, al igual que al editor de este volumen, no había que decirles lo mismo dos veces. Así pues, el libro publicado aquí por primera vez había tenido ya previamente algunos lectores. A ellos la publicación que aquí presentamos no les dirá apenas nada nuevo, con una salvedad muy informativa de la que hablaré más adelante.

No obstante, también al público especializado en sociología, lo mismo que a parte de la opinión pública en un sentido más amplio, le resultarán familiares algunas tesis de este libro. Y las fundamentales de entre ellas las encontramos ya formuladas en otras publicaciones del autor. Desde sus comienzos sociológicos en los años sesenta, en los que surgió también este texto, Luhmann se ocupó reiteradamente de cuestiones de sociología política[1]. Sin embargo, mientras que los conceptos y argumentos han sufrido desplazamientos, Luhmann ha permanecido inalterable acerca de sus tesis centrales sobre la estructura de la política moderna, acerca de la diferenciación dinámica —interna a la sociedad— de su sistema y su diferenciación interna en política y administración. Los cambios posteriores en la teoría de sistemas han modificado únicamente el contexto inmediato en el que se sitúa la sociología política de Luhmann pero no sus enunciados principales, no el texto mismo.

¿Cuál es la honestidad intelectual con la que cabe plantearse la pregunta de qué lectores deberían desearse para este libro?

1. Una breve exposición de los fundamentos conceptuales es ofrecida en el artículo «Soziologie des politischen Systems»: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 20 (1968), 605-733.

Comparado con el volumen editado a partir del legado con el título *Die Politik der Gesellschaft* [La política de la sociedad] (Fráncfort d.M., 2000), que codifica la posición del Luhmann tardío, el texto aquí expuesto representa no solo el primer intento de tratamiento sistemático del tema, sino también el más rico en contenido respecto de este asunto. Tiene tanto nuevo que ofrecer que este libro tampoco aburrirá a los lectores ya conocedores de Luhmann —por ejemplo, sobre la construcción del muro de Berlín, o sobre la enajenación estructural entre la administración y su público, que no cabe resolver sin más con la «cercanía al ciudadano»; sobre el dudoso placer de los líderes políticos de tener que convencer no solo como portadores de roles sino como personas completas; sobre el marxismo como ideología de los países que entonces estaban bajo regímenes socialistas y sobre el partido único burocrático que lo interpretaba—.

Los no conocedores, sin embargo, encontrarán más aquí que en cualquier otro texto que se les pudiera recomendar para iniciarse en la sociología política. De las grandes monografías de Luhmann, cabe comparar este volumen con la *Rechtssoziologie* [Sociología del derecho] (Reinbek, 1972), que apareció algunos años más tarde. En ambos casos, nos encontramos con un escrito que quiere ser dos cosas al mismo tiempo. Por una parte, pretende ser manual de una sociología especial, al tiempo que quiere conformar una teoría sistemática de sus objetos. Y tanto en un caso como en otro se ha logrado con mucho éxito el doble propósito de legibilidad y transparencia del conjunto. Quien considere que la teoría de Luhmann del sistema político de la sociedad moderna resulta inaccesible debería poner a prueba su parecer en este volumen.

A partir de las conversaciones con Luhmann se pudo saber que el texto estaba escrito hacia mediados de los años sesenta pero que no fue publicado en su día. No pregunté entonces por los motivos pero uno de ellos podría ser que había un capítulo sobre la teoría sociológica del poder, con el que claramente había de terminar el libro y que no solo estaba sin publicar sino también claramente sin escribir. Un primer examen del legado permite sacar a la luz una parte hasta ahora desconocida del manuscrito que trata sobre la diferenciación de los roles del público pero en él falta, al igual que antes, todo rastro de la anunciada teoría del poder. A partir de la historia de las obras de Luhmann, cabe suponer que no disponía aún de la teoría general de los medios de comunicación[2] —que en las publicaciones posteriores constituye el contexto conceptual de su teoría del poder[3]—

2. Una exposición anterior se encuentra en J. Habermas y N. Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie?*, Fráncfort d.M., 1971, pp. 342 ss. [*¿Teoría de la sociedad o tecnología social?*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991].

3. Expuesta por vez primera en *Macht*, Stuttgart, 1975. [*Poder*, Anthropos/Universidad Iberoamericana/Pontificia Universidad Católica de Chile, Rubí (Barcelona)/México D. F./Santiago, 2005].

pero que por otro lado ya se echaba en falta. Si al lector le viene dado ahora un libro sociológico sobre política en el que no se habla del poder político ni de sus fundamentos simbióticos en la violencia psíquica, ello no se debe, por tanto, a que el poder le resulte ajeno a la teoría de sistemas —como una vez le reprochó Parsons— sino a las conocidas dificultades del autor para coordinar los planes de publicación con el veloz ritmo de desarrollo de su propia teoría.

No es el concepto de poder, sino el de rol, el que sostiene aquí la concepción presentada; y lo hace hasta tal punto que sorprenderá a los partidarios de este concepto que aún quedan. Esto se aplica en especial a las tesis de Luhmann sobre aquella diferenciación de los roles políticos del público que sustituye al clásico concepto de unidad de la voluntad popular —concepto clásico que una ciencia empírica no puede emplear por carecer este de referencia empírica y que, como afirma Luhmann, tampoco puede utilizarse en la versión de una voluntad mayoritaria, ya claramente reducida respecto de la representación ideal—.

De acuerdo a la concepción original, esta sociología del público político debía conformar la tercera parte del libro; esto es, debía estar antes de las partes sobre la administración y sobre la política de partidos. Posteriormente, Luhmann decidió subordinarla a estas dos partes. Esto tiene sentido por dos razones: por un lado, porque la diferenciación interna de los roles del público se correspondía con la diferenciación según la política de partidos y según la administración —y consecuentemente apenas cabía entenderla sin estas otras—; por otro lado, porque los tres sistemas parciales del sistema político debían ser tratados ahora en la secuencia de grados de su diferenciación dinámica. En primer lugar se presenta la administración, diferenciada dinámicamente en extremo, que no conoce consideración legítima alguna de otros roles propios de los funcionarios. Luego están los políticos públicamente visibles, que se sitúan bajo observación pública y que por tanto, llegado el caso, también deben justificar políticamente la acción no política cuando tiene implicaciones críticas respecto de la confianza. Y finalmente están los roles del público, menos diferenciados dinámicamente, del elector, del autor de una moción o del interesado políticamente que busca influir en la legislación; son estos unos roles en los que la percepción de los propios intereses es tan legítima que solo cabe mostrar mediante análisis sociológicos las precauciones, con todo existentes, frente a una disolución en lo plenamente privado y particular, unas precauciones que también están integradas en estos roles.

Sin embargo, la adaptación de las citas internas del manuscrito a la posición alterada de estos capítulos fue realizada solo parcialmente por Luhmann. El editor tuvo aquí que emplearse a fondo. Otras intervenciones en el texto no fueron necesarias, aparte de las ortográficas. Junto al

texto, esta edición contiene también un índice de materias realizado por mí, lo mismo que una serie de notas para unas lecciones sobre sociología política que acompañaban al manuscrito*. Claramente pensadas como apoyo mnemotécnico para las clases, pueden servir también, en este mismo sentido, a los lectores de un libro por el cual, con pocas excepciones, se orientan.

He de expresar mi agradecimiento a Veronika Luhmann-Schröder, titular de los derechos del texto, y asimismo a Eva Gilmer, quien ha estado al cuidado del proyecto para la editorial Suhrkamp.

Bielefeld, marzo de 2010

ANDRÉ KIESERLING

* Estas notas no han sido incorporadas a la presente edición en castellano [*N. del E.*].

Parte I

EL ASPECTO SOCIOLÓGICO DE LA POLÍTICA

1

DELIMITACIÓN DISCIPLINAR DE LA PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

Quien se aproxima al ámbito de la acción política desde la perspectiva disciplinar de la sociología no se encuentra con un campo sin arar. Por un lado, quien actúa en política ya sabe él mismo, en cierto sentido, lo que quiere y ya sabe bajo qué circunstancias actúa. Además, desde hace mucho tiempo, el acontecer político ha estimulado el examen científico y la crítica. Hay ciencia política en múltiples figuras. El significado del oficio lleva consigo que el saber político sea ya, en un grado elevado, un saber sobre el que se ha reflexionado, un saber discutido y generalizado; un saber que no descansa solo en el conocimiento de los compañeros o en circunstancias concretas. Antes de que el sociólogo se adentre en este campo, habrá de examinar su equipamiento para la investigación y habrá de reflexionar acerca de qué es lo que le capacita para obtener más saber o un saber particular, o incluso un mejor saber. No obstante, deberá reflexionar sobre todo acerca de lo que le distingue de la ciencia política. ¿Cuál es el aspecto específicamente sociológico de la política?

La discusión actual de esta cuestión aporta poco de instructivo, más allá de la constatación fáctica de un mutuo tránsito de la una a la otra de la ciencia política y la sociología política[1]. Las fronteras de ambas disci-

1. Véase, en este sentido, R. Bendix y S. M. Lipset, «Political Sociology: A Trend Report and Bibliography»: *Current Sociology* 6 (1957), 79-169; S. M. Lipset, «Sociology and Political Science: A Bibliographical Note»: *American Sociological Review* 29 (1964), 730-734; O. Stammler, «Gesellschaft und Politik», en W. Ziegenfuß (ed.), *Handbuch der Soziologie*, Stuttgart, 1956, pp. 730-754; J. Meynaud, «Schwierigkeiten der wissenschaftlichen Politik»: *Zeitschrift für Politik* 6 (1959), 97-112 (109 ss.); H. P. Schwarz, «Probleme der Kooperation von Politikwissenschaft und Soziologie in Westdeutschland», en D. Oberndörfer (ed.), *Wissenschaftliche Politik: Eine Einführung in Grundfragen ihrer Tradition und Theorie*, Friburgo Br., 1962, pp. 297-333; W. G. Runciman, *Social Science and Political Theory*, Cambridge, 1963. Para Peter von Oertzen («Überlegungen zur Stellung der Politik unter den Sozialwissenschaften», en *Festschrift Otto Sammler*, Colonia/Opladen, 1965,

plinas parecen desdibujarse. No parecen distinguirse con claridad ni los intereses relativos al objeto ni los métodos ni los puntos de partida para la construcción teórica, aunque se conceda a la ciencia política una mayor amplitud en el despliegue de sus intereses. Podría estar uno tentado a buscar la «culpa» de ello en la ciencia política, cuya autocomprensión indeterminada y rica en controversias no permitiría ninguna delimitación clara de sus fronteras. En ello hay, en todo caso, una cosa que es correcta, a saber, que no le corresponde a la sociología política definir por sí sola la posición teórica, el objeto y los límites de la ciencia política[2], con lo que tampoco le corresponde decidir en solitario la cuestión de la delimitación. Por otro lado, no debería desconocerse el hecho de que también la sociología debe reconocer su parte de responsabilidad por la confusión actual y debe darle fin. La sociología es una ciencia reciente y por ello expansiva, que se extiende hacia otras disciplinas. Allí donde se encuentra con ámbitos de saber ya constituidos, y que se ocupan igualmente con la acción humana, surgen dificultades relativas a la delimitación. La sociología del derecho tuvo su contribución más importante justamente como teoría sociológica fundamental de la jurisprudencia[3]. La sociología de las organizaciones se sitúa en una relación problemática con la teoría clásica de las organizaciones y de las empresas[4], un encuentro a partir del que parece desarrollarse una ciencia interdisciplinar de las organizaciones[5]. Ocurre algo similar en la sociología del comportamiento y la ciencia de las administraciones[6]. La sociología del lenguaje muestra, cuando menos, marcadas intersecciones con la ciencia conductista del conocimiento[7]. Y la zona fronteriza entre la sociología y la psicología es tan amplia y tan densamente poblada que reclama el estatus de un ámbito autónomo, a saber, el de la psicología social. No se debe, pues, únicamente a lo indisciplinado de los participantes el que la sociología política no esté en disposición de llegar a un entendimiento con la ciencia política acerca de un

pp. 101-118 [109 s.]) las dificultades de delimitación de un concepto amplio de política se encuentran más entre la ciencia política y una teoría sociológica de la sociedad.

2. Cf. a este respecto H. Schelsky, *Ortsbestimmung der deutschen Soziologie*, Dusseldorf/Colonia, 1959, p. 11

3. Cf. sobre todo E. Ehrlich, *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Múnich/Leipzig, 1913.

4. Cf. R. König, «Einige grundsätzliche Bemerkungen über die Mikroanalyse in der Betriebssoziologie»: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 8 (1956), 46-64; R. Maynz, «Die Organisationssoziologie und ihre Beziehungen zur Organisationslehre», en E. Schnaufer y K. Agthe (eds.), *Organisation*, Berlín/Baden-Baden, 1961, pp. 29-54

5. Como muestra monumental de esta tendencia, cf. J. G. March (ed.), *Handbook of Organizations*, Chicago (IL), 1965.

6. Más detalladamente sobre este tema cf. N. Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf*, Colonia/Berlín, 1966.

7. Cf., por ejemplo, T. T. Segerstedt, *Die Macht des Wortes: Eine Sprachsoziologie*, Zúrich, 1947.

esquema para la división del trabajo. Más bien, los sociólogos deberían tratar de reconocer qué intenciones, compromisos y medios cognoscitivos de su propia disciplina salen a la luz en los numerosos conflictos fronterizos. Y en especial, respecto de la ciencia política, no sería cuestión tanto de eliminar la confusión existente mediante una u otra propuesta de delimitación, cuanto, más bien, de extraer de dicha confusión las claves correctas.

Los conflictos fronterizos son solo una parte de una problemática mucho más general que se le presenta a la sociología. Como ciencia que se ocupa con la vivencia y la acción humana, la sociología debe presuponer el sentido —esto es, el saber— constituido de modo cotidiano[8]. Aunque no sea capaz de desarrollar una metodología fiable a partir del «entender», ha de ganar su objeto en primer lugar a través de su entender el sentido del objeto pretendido. En esta medida, puede decirse que la sociología, por su esencia, sigue siendo una crítica ilustradora y esclarecedora del saber constituido, si bien se trata ilustración y crítica con un estilo muy determinado y de un tipo nuevo. Este estilo de ilustración sociológica es el que perfila lo propio de la investigación sociológica en relación con la realidad —y por tanto también con la realidad política— así como en relación con otras ciencias.

Hasta el final del siglo XVIII, las ciencias de la acción —comprendidas bajo el título de «filosofía práctica» y completamente determinadas por la ética— se habían concebido a sí mismas como ciencias consejeras. De acuerdo a esta concepción, su tarea consistía en presentarle al agente cuál era su acción correcta. Por ello, su aparato de conceptos fundamentales debía corresponder con el horizonte pragmático de sentido de la acción, tenía que encajar en él. Las ciencias de la acción debían orientarse según fórmulas relativas a fines y disposiciones generalizadas de acción (virtudes), de las cuales pudiera afirmarse la verdad y la bondad. ¿De qué otra manera habría podido la ciencia rendir cuenta de su objeto sino mediante la reproducción representativa de la acción misma, mediante la congruencia del conocer con la esencia de la acción y mediante la apropiación de la estructura de finalidad que viene vivida y referida por el agente? ¿De qué otra manera se habría aproximado a la esencia de la acción? Esta concepción resultaba tan natural, tan evidente, que la postura contraria, que empezó a desarrollarse en el siglo XIX, ha tenido difícil hasta hoy tomar conciencia de su principio propio. Y es que esta otra postura busca conocer la acción no mediante la aproximación, sino mediante

8. Cf., a este respecto, los diversos estudios de A. Schütz, reunidos en Alfred Schütz, *Collected Papers*, 3 vols., La Haya, 1962, espec. «Common Sense and Scientific Interpretation of Human Action», primeramente publicado en *Philosophy and Phenomenological Research* 14 (1953), 1-38.

la toma de distancia, no con un enfoque congruente, sino aplicando perspectivas incongruentes. Un programa así resulta obviamente absurdo. Y precisamente por ello tiene éxito.

Este nuevo modo de conocer dando rodeos se hizo valer sobre todo en la sociología y en la psicología. Sin embargo, en los tiempos convulsos del siglo XIX y comienzos del siglo XX había abarcado ya también otras muchas corrientes intelectuales y les había generado inseguridad[9]. Su éxito descansaba en que hacía estallar el carácter limitado del horizonte de acción, del mundo referido por el agente, y con ello estaba en disposición de aprehender y elaborar más complejidad de la que resultaba accesible al agente mismo.

Las ciencias de la acción tradicionales, determinadas por la ética, solo habían considerado las posibilidades que podían ser concebidas como posibilidades propias por parte del agente. Las nuevas técnicas cognoscitivas —que comportan una toma de distancia— se esfuerzan, por el contrario, en entender la acción bajo aspectos que le son inconscientes al agente y que pueden permanecer así. Es más, el esclarecimiento de estos aspectos puede incluso, en determinadas circunstancias, destrozar su capacidad de acción, puede mermar la fuerza de motivación de sus metas[10].

Reaccionando a la pérdida de verdad de los fines, al desmoronamiento de la explicación teleológica de la acción, estas perspectivas incongruentes se buscaron, en primer lugar, en causas latentes no susceptibles de ser consideradas como motivos. La acción, así, estaría en verdad determinada por condiciones económicas de existencia, por selectivas legalidades biológicas en la lucha por la existencia, por la libido originaria, por el miedo, por el instinto de imitación o por lo que sea en cada caso. Las representaciones de fines y las explicaciones relativas a situaciones, hechas por el agente, serían, por el contrario, mundos aparentes artificialmente construidos. Serían ideologías, racionalizaciones, sublimaciones sin un valor de verdad que les fuera propio. De este modo, la explicación científica

9. Cf. K. Burke, *Permanence and Change*, Nueva York (NY), 1935, pp. 95 ss.; este autor nombra, como ejemplos de esta *perspective by incongruity*, la expresión irreligiosa de Nietzsche mediante símbolos incongruentes, la confrontación, como «contemporáneas», de culturas históricamente alejadas entre sí, la técnica de Bergson de la utilización de contradicciones para la crítica de abstracciones, las orientaciones modernas del arte, en especial literarias, así como Marx, Darwin y el psicoanálisis. Cabría encontrar muchos otros ejemplos. La ampliación de este fenómeno apenas puede explicarse solamente mediante el gozo en escandalizar; ha de ser concebida como expresión de un interés cognoscitivo transformado, para el que, desde ese momento, ha de encontrarse una forma y, con ello, una normalidad.

10. Cf. W. E. Moore y M. M. Tumin, «Some Social Functions of Ignorance»: *American Sociological Review* 14 (1949), 787-795; L. Schneider, «The Role of the Category of Ignorance in Sociological Theory: An Exploratory Statement»: *American Sociological Review* 27 (1962), 492-508.

adquirió el rasgo de descubridora, desenmascaradora y desacreditadora. Se tomó la libertad de destruir los conceptos orientadores del agente sin reconocerlos en su función y sin poder sustituirlos[11]. La universalización de esta tendencia destructiva, mediante la llamada sociología del saber, permitió quitarle severidad a este proceder —un sufrimiento compartido es un sufrimiento a medias—, pero no cambió nada en lo fundamental. Básicamente, todas estas «teorías de factores» son conjuntos conceptuales presociológicos, puesto que, mediante su pugna por explicar los sistemas sociales a partir de causas simples y elementales, pierden de vista la objetividad social que siempre está ya constituida de modo complejo.

Las teorías de factores fracasan, finalmente, al cometer los mismos errores que las teorías de fines, a saber: emplean un esquema intelectual de una complejidad excesivamente pequeña. El alejamiento de las teorías de fines fue puesto en marcha mediante la precisión, en la primera Modernidad, de la verdad científica en ciertas verificaciones intersubjetivamente vinculantes. La verdad, en este sentido, se la podía esperar alcanzar, en todo caso, en referencia a causas, pero no en referencia a fines; dentro de una causalidad mecánica, pero no teleológica. Con este cambio, no se resolvió otro problema, que desde entonces ha demostrado ser el problema crítico, a saber: los fines específicos y las causas específicas no son apropiados para explicar suficientemente los sistemas sociales complejos, dado que, como representaciones fundamentales, resultan excesivamente simples para dichos sistemas sociales. Por consiguiente, cabe observar, en los más recientes desarrollos teóricos de la sociología, un claro paso desde las teorías de factores a las teorías de sistemas. Y es únicamente en este paso donde se constituye la sociología como una ciencia autónoma basada en conceptos fundamentales genuinamente sociológicos[12].

En la medida en que la sociología se fue consolidando mediante una teoría de los sistemas sociales, fue ganando un instrumental analítico general que resulta especialmente apropiado para estados de cosas complejos. El incremento del potencial para la complejidad se puede ver tanto en los nuevos desarrollos de la teoría de sistemas como en los métodos funcionales requeridos para ella[13]. La teoría general de sistemas[14] pare-

11. Cf. a este respecto, con más detalle, N. Luhmann, «Wahrheit und Ideologie»: *Der Staat* 1 (1962), 431-448.

12. Esta concepción la defiende, sobre todo, T. Parsons, *The Structure of Social Action*, Glencoe (IL), 1937 [*La estructura de la acción social*, Guadarrama, Madrid, 1968]. Se trata de una obra que, sin embargo, desde muchos puntos de vista, y en virtud de los desarrollos posteriores de la teoría sociológica de sistemas, está superada.

13. Cf. también N. Luhmann, «Funktionale Methode und Systemtheorie»: *Soziale Welt* 15 (1964), 1-25.

14. Aquí ha de pensarse, en especial, en la «teoría general de sistemas», impulsada por el biólogo Ludwig von Bertalanffy. Dicha teoría la creó su portavoz en el anuario *General*

ce haber evolucionado desde una teoría del encaje de las partes en un todo —esto es, desde un problema de ordenación meramente interno— hacia una teoría de sistema/entorno donde se investigan las condiciones para el mantenimiento de sistemas en un entorno extremadamente complejo e imprevisiblemente fluctuante en el que tanto los sistemas mismos como sus entornos son tratados como variables. El método se funda en esta problemática de continuidad que permanece indeterminada por una doble variabilidad. Dicho método analiza los rendimientos que mantienen el sistema en relación a funciones latentes y manifiestas, negativas y positivas; y ve en cada función, además, únicamente un esquema comparativo, que puede ser realizado de modos muy diversos y funcionalmente equivalentes.

Si esta explicación es adecuada, entonces también arroja luz, al mismo tiempo, sobre el fundamento interno a partir del cual unas perspectivas científicas congruentes fueron sustituidas por perspectivas incongruentes. Las posibilidades de aprehender, en un proyecto de acciones guiadas por fines, un campo complejo de posibilidades y de reducirlas a cuestiones decidibles acerca del sentido son limitadas. Los medios expositivos empleados para ello, el esquema fin/medio, la ley de causalidad que vale *ceteris paribus*, los tipos de sentido utilizados, invariables e idénticos en cuanto a las premisas, y, ante todo, el uso irreflexivo del lenguaje demuestran ser científicamente insuficientes. Quedan minados y cuestionados por cuanto presuponen una complejidad ya reducida, una complejidad cuya elaboración por parte del agente no viene rendida y efectuada; y, por tanto, no se responde de ella. Estos métodos expositivos resultan, empero, afirmados simultáneamente en su función, puesto que absorben la presión de una complejidad desbordante y, por ello, solo de esta manera posibilitan la acción con sentido.

Con estas consideraciones, se abre camino una posibilidad de suavizar la aguda discrepancia entre la teoría capaz de verdad y la praxis capaz de acción[15]. El abismo entre la ciencia que entiende de modo incon-

Systems de la Society for the Advancement of General Systems Theory (desde 1956). Ha de pensarse también, yendo más allá, en la teoría cibernética de sistemas.

15. En cuanto a si la ciencia política, que aquí no entra directamente bajo nuestra consideración, puede ser postulada para establecerse como «reconstrucción» de aquella filosofía política tradicional, es algo que en todo caso permanece sujeto a cuestión. Esta exigencia es elevada por W. Hennis, *Politik und praktische Philosophie: Eine Studie zur Rekonstruktion der politischen Wissenschaft*, Neuwied/Berlín, 1963. Por lo demás, también surgen, en el remolino de los intereses investigadores relativos a la historia del espíritu, representaciones similares. Cf., por ejemplo, K. Hespe, *Die Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts*, Colonia/Berlín, 1964. Cabe conceder a estos esfuerzos el que el nivel problemático perdido de la filosofía política tradicional ha de ser ganado de nuevo. Pero esto no puede tener lugar mediante la asunción de sus soluciones a los problemas, sino únicamente mediante la reproblematización de sus presupuestos in-

gruente y la autocomprensión vinculada a metas del agente se presta a ser salvado mediante el proceder según el cual ambas esferas de sentido son puestas bajo el denominador único de una fórmula común del problema. La fórmula es esta: aprehensión y reducción de la complejidad.

El problema de la complejidad, la necesidad de llevar una multiplicidad de posibilidades en un tiempo limitado a un sentido actualizable, se presta a ser empleado como último problema referencial de todos los análisis funcionales, y ello en diferentes niveles de complejidad, a saber, para sistemas de acción, para modelos de decisión y para situaciones del comportamiento concreto. Las teorías de sistemas, y entre ellas especialmente la teoría de sistemas sociales, pueden analizar los sistemas de acción bajo el punto de vista referencial y funcional de una reducción de la complejidad extrema del mundo a través de un proyecto «subjetivo» del mundo y a través de una estabilización, una estructura sistémica, que sostenga este proyecto y que sea de menor complejidad (y esto quiere decir: de un orden superior). Las teorías de la decisión manejan lenguajes específicos relativos a la resolución de problemas que son propios de las matemáticas, del derecho, del cálculo económico o de la programación de máquinas y construyen, con ayuda de estos lenguajes, modelos de decisión empleables de múltiples maneras. En estos modelos quedan fijadas las condiciones bajo las cuales las propuestas de decisión, o sus pasos singulares, pueden ser aceptados como soluciones de problemas. En todo ello ha de presuponerse que hay sistemas de acción que están estructurados de tal modo que pueden solucionar sus problemas de esta manera. Las planificaciones de acción relativas a la situación presuponen, en definitiva, una situación concreta estructurada de acuerdo a puntos de vista relativos a fines; esto es, presuponen un estado de cosas en el mundo fuertemente simplificado, el cual posibilita la elección con sentido entre unas pocas alternativas abarcables por la mirada sin que medie un excesivo periodo de tiempo.

Estos tres puntos de partida de la funcionalización pueden ser llevados a un orden de complejidad decreciente y en una relación de cooperación recíproca, en la medida en que las teorías de sistemas fija para las teorías de la decisión unos planteamientos de problema estructurados, y estos fijan para la acción concreta unos modelos de decisión en la forma de programas de decisión. Lo fructífero de esta cooperación se basa, pues, en que los puntos de partida singulares no pueden ser mezclados, y en especial, en que estos no pueden ser remitidos a una axiomática común; al contrario, se mantienen en su diferenciabilidad, de tal manera que de las teorías de sistemas no cabe esperar ninguna propuesta de ac-

telectuales y por tanto, en especial, poniendo radicalmente en cuestión la explicación teleológica de la acción y el método «tópico» del incremento del consenso.

ción, ni tampoco la reducción de la complejidad extrema —frente a las teorías de la decisión y de la acción—, sino solo el cumplimiento de tareas previamente construidas.

Cuando se identifica la sociología como teoría de los sistemas sociales, entonces ha de esperarse que los problemas de delimitación que le son propios, y que en un momento dado fueron considerados desde la confrontación con la ética, se planteen ahora en relación con las teorías de la decisión. Esto vale también para la sociología política. Si su socia, la ciencia política, puede consolidar su autocomprensión dentro del marco de una teoría de la decisión y contentarse, así, con elaborar la racionalidad específica del cálculo político, es algo que queda por esperar. Habría aquí una importante laguna por colmar, puesto que, ciertamente, los procesos decisorios internos a la burocracia, en sus programas, los hemos construido minuciosamente en lo tocante a lo jurídico y lo económico; sin embargo, sobre la racionalidad propia del comportamiento político sabemos poco.

2

MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO: LA TEORÍA DE SISTEMAS

El rodeo por el que hemos elaborado una delimitación disciplinar de la perspectiva sociológica merece la pena si ahora se aplica para esbozar las premisas teóricas de las investigaciones que siguen. La pertenencia de la sociología política al ámbito disciplinar de la sociología invita a emplear como concepto fundamental el concepto de «sistema político»[1].

En ello ha de aclararse, ante todo, en qué sentido hablamos de sistema y en qué sentido la acción política puede ser vista como un sistema de un tipo particular. Falta una teoría general de sistemas reconocida, tanto

1. El empleo de este concepto de «sistema político» es característico de una dirección de la investigación reciente, extendida sobre todo en los Estados Unidos, que viene requerida tanto por politólogos como por sociólogos. Véase, por ejemplo, F. X. Sutton, «Social Theory and Comparative Politics», en H. Eckstein y D. E. Apter (eds.), *Comparative Politics*, Nueva York/Londres, 1963, pp. 67-81; D. Easton, «An Approach to the Analysis of Political Systems»: *World Politics* 9 (1957), 383-400; Íd., *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs (NJ), 1965; Íd., *A System Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965; G. A. Almond, «Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics», en G. A. Almond y J. S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton (NJ), 1960, pp. 3-64; Íd., «A Developmental Approach to Political Systems»: *World Politics* 17 (1965), 183-214; H. J. Spiro, «Comparative Politics: A Comprehensive Approach»: *The American Political Science Review* 56 (1962), 577-595; S. N. Eisenstadt, «Primitive Political Systems: A Preliminary Comparative Analysis»: *American Anthropologist* 6 (1959), 200-220; Íd., *The Political Systems of Empires*, Londres, 1963 [*Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente, 1966]; St. Bernard, «Esquisse d'une théorie structurelle-fonctionelle du Système Politique»: *Revue de l'Institut de Sociologie* 36 (1963), 569-614; Íd., *Le conflit franco-marocain 1943-1956*, 3 vols., Bruselas, 1963 (espec. vol. II); N. Luhmann, *Grundrechte als Institution: Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Berlín, 1965, pp. 14 ss.; Ch. B. Robson, «Der Begriff des 'politischen Systems'»: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialphilosophie* 17 (1965), 521-527; H. V. Wiseman, *Political Systems: Some Sociological Approaches*, Londres, 1966; T. Parsons, «The Political Aspect of Social Structure and Process», en D. Easton (ed.), *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs (NJ), 1966, pp. 71-112; y para el nivel comunitario, cf., por ejemplo, N. E. Whitten, Jr., «Power Structure and Sociocultural Change in Latin American Communities»: *Social Forces* 43 (1965), 320-329.

mente no consiste en acciones concretas, sino solo en unos selectos aspectos de sentido de determinadas acciones. Esta concepción es defendida, por razones metodológicas generales, por Talcott Parsons[5], y en el ámbito de la ciencia política, de manera muy acusada, por David Easton[6]. Este es el segundo problema fundamental de la teoría de sistemas que debemos elucidar en primer término.

En cierto modo, el problema es un problema aparente, pues toda concepción de realidad —y no solo la científica— procede de un modo selectivo. Las cosas o acontecimientos concretos no pueden nunca ser vivenciados actualmente en su plena concreción[7]. La cuestión, por tanto, únicamente puede ser la de quién decide sobre la selección y según qué criterios. Aquí, la teoría de los sistemas analíticos tiende a una peligrosa confusión, a saber, la de identificar el esquema selectivo de relevancia del agente mismo con el de la ciencia que procede analíticamente, o bien la de recubrir aquel con este. Esto es justo lo que no ha de ocurrir en una ciencia de la acción que quiera cosechar las ventajas de una técnica cognoscitiva incongruente.

En la teoría general de sistemas encontramos este mismo concepto analítico de sistema, ante todo, con la forma de la tesis de que el lugar donde el observador delinea las fronteras del sistema depende de su punto de vista y de sus intereses de investigación[8]. Esta concepción está en conflicto, sin embargo —y a menos que se la debilite notablemente—, con la tendencia a investigar precisamente las relaciones sistema/entorno, esto es, los rendimientos estabilizadores de fronteras y los procesos rebasadores de estas. Si la mencionada concepción fuera correcta, entonces no cabría ver y comprender cómo las fronteras de sistemas pueden ser con-

5. Acerca de la distinción de Parsons entre *concrete* y *analytical systems*, en los que el centro de gravedad parece desplazarse con cada vez mayor fuerza en favor del segundo término, cf. *The Structure of Social Action*, Glencoe (IL), ²1949, pp. 35, 731 s. [*La estructura de la acción social*, Guadarrama, Madrid, 1969]; o también T. Parsons y N. J. Smelser, *Economy and Society*, Glencoe (IL), 1956, pp. 14 ss. Cf. también, a este respecto, M. J. Levy, Jr., *op. cit.*, pp. 199 ss.; H. M. Johnson, *Sociology*, Nueva York (NY), 1960, pp. 56 ss.

6. Cf. *A Framework for Political Analysis*, cit., pp. 37 ss. Cf. asimismo M. J. Levy, Jr., *Modernization and the Structure of Societies: A Setting for International Affairs*, 2 vols., Princeton (N.J.), 1966, vol. I, pp. 19 ss. y 175 ss.

7. Cf. E. Husserl, *Cartesianische Meditationen und Pariser Vorträge*, Husserliana, vol. I, La Haya, 1950, pp. 96 s., acerca de la evidencia, imperfecta porque solo es presuntiva, de la experiencia del mundo. [*Meditaciones cartesianas*, trad. de M. García-Baró, FCE, Madrid, 2009].

8. Cf., por ejemplo, A. D. Hall y E. R. Hagen, «Definition of System»: *General Systems* 1 (1956), 18-28 (20); H. M. Blalock y A. B. Blalock, «Toward a Clarification of System Analysis in the Social Sciences»: *Philosophy of Science* 26 (1959), 84-92; H. von Foerster, «On Self-Organizing Systems and their Environments», en M. C. Yovits y S. Cameron (eds.), *Self-Organizing Systems*, Nueva York/Oxford/Londres, 1960, pp. 31-48 (36); A. Kuhn, *The Study of Society: A Unified Approach*, Homewood (IL), 1963, pp. 48 ss.

vertidas en objetos de investigación, ya que dichas fronteras quedarían definidas justamente a través de premisas del análisis. En todo caso, podrían servir para dejar al margen, fuera de las fronteras, aquello que, en un determinado contexto teórico, no se quiere tener en consideración.

En el caso de los sistemas de acción se añade, además, que las acciones son actos intencionales que pueden hacer conscientes conexiones de sistema y fronteras de sistema. Esta delimitación consciente de fronteras en la vida social misma es el mecanismo más importante de la formación y consolidación de sistemas sociales. Los mismos agentes distinguen: nosotros y los otros. El científico tiene libertad para elegir, para investigar este o aquel sistema; por ejemplo, puede investigar no el conjunto de la administración del Estado sino unas autoridades disciplinares determinadas. Sin embargo, únicamente puede tomar esta decisión en conexión con las estructuras que se perfilan en la vivencia de los agentes mismos. Falsearía su tema, por ejemplo, si, refiriéndose a órdenes sociales arcaicos —extremadamente simples y apoyados en la familia—, quisiera distinguir entre el «sistema político», el «sistema económico», el «sistema religioso», etc.; y ello a pesar de que dichos órdenes estaban caracterizados, precisamente, por el hecho de que, en la conciencia de los participantes, no había en modo alguno este tipo de construcciones de sistema sino que, más bien, el ordenamiento era vivenciado y efectuado de una manera funcionalmente indiferenciada.

El tercer punto de discusión concierne la pregunta de si el análisis funcional de sistemas sociales ha de presuponer estructuras de sistema constantes y en qué sentido debe hacerlo. La llamada teoría estructural-funcional se sintió en la necesidad de presuponer ciertas estructuras de sistema como premisas teóricas[9] y, consecuentemente, ha sido ampliamente criticada por estática y conservadora, así como por estar demasiado sesgada a favor de la armonía[10]. Entretanto, el mismo Parsons, en el curso de la elaboración en cuanto a contenidos de su teoría del sistema de acción, parece apartarse lentamente de esta asunción de una necesaria delimitación estructural de todo análisis funcional[11]. También aquí, la

9. Cf. como una formulación particularmente típica, «Talcott Parsons' Introduction», en M. Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Londres/Edimburgo/Glasgow, 1947, pp. 20 s.

10. Esta crítica es especialmente severa en R. Dahrendorf, «Struktur und Funktion: Talcott Parsons und die Entwicklung der soziologischen Theorie»: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 7 (1955), 491-519; Íd., «Out of Utopia: Toward a Reorientation of Sociological Analysis»: *The American Journal of Sociology* 64 (1958), 115-127.

11. Teóricamente, ante todo, en virtud del hecho de que la dicotomía estructura/proceso y perduración/cambio queda rota, de tal manera que también cabe representarse el cambio de estructuras. Cf. en especial T. Parsons, «Some Considerations on the Theory of Social Change»: *Rural Sociology* 26 (1961), 219-239; y en general acerca del distancia-

pregunta de partida, al menos la de los críticos, parece planteada de un modo demasiado simple.

Es correcto decir que todo sistema complejo de acción ha de estar estructurado pues, de otro modo, no podría excluir ninguna otra posibilidad y se disolvería en el caos. Las estructuras de sistema son las que, en primer lugar, posibilitan la formación de expectativas de comportamiento relativamente fiables y, con ello, interacciones en sistemas. Sin embargo, en tanto estructuras de objeto, ellas son solo tema de la investigación científica y no, simultáneamente, también premisa suya. Igualmente aquí debemos guardarnos de mezclar ambas perspectivas: lo que para el agente es una estructura invariable no precisa por ello ser empleado también en el análisis científico como estructura invariable para este.

Asimismo, es correcto decir que a todo análisis científico debe subyacerle una estructura propia en forma de premisas teóricas que permanezcan constantes. Sin embargo, el análisis funcional encuentra sus constantes en funciones, no en estructuras. No obstante, muchas funciones pueden ser dependientes de estructuras. Tales funciones secundarias únicamente pueden ser explicadas bajo el presupuesto de determinadas estructuras de sistema. Solo pueden reconocerse las funciones de una «maquinaria partidista»[12] corrupta o del comportamiento táctico de los burócratas que buscan conservar la confianza de los diputados de su comisión parlamentaria[13] si ello se hace bajo el presupuesto de una determinada estructura parlamentaria del sistema político. Por principio, sin embargo, la sociología ha de dejar abierta la posibilidad de analizar estas estructuras también como soluciones de problemas fundamentales; esto es, debe dejar abierta la posibilidad de reproblematizar estructuras de todo tipo. Y ha de estar, en último término, en disposición de preguntar por la función de la construcción del sistema en general y por la función de la estructura a secas. La teoría estructural-funcional, con ello, ha de ser conducida hacia la construcción de una teoría funcional-estructural.

Para la sociología política sería particularmente desastroso que vinculara fundamentalmente sus investigaciones a estructuras de sistema previamente dadas. Por ejemplo, sería desastroso que fijara sus investigaciones según el tipo sistémico de la democracia parlamentaria occidental y que, con ello, dejara otras teorías para otros tipos de sistema

miento de la concepción inicial de una teoría estructural-funcional, cf. Íd., «Die jüngsten Entwicklungen in der strukturell-funktionalen Theorie»: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 16 (1964), 30-49.

12. Cf. R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe (IL), ²1957, pp. 71 ss.; o E. C. Banfield, *Political Influence*, Nueva York (NY), 1961.

13. A este respecto, cf. A. Widavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, 1964.

sin conexión con ella[14]. Una concepción así impediría las posibilidades de comparar sistemas políticos de diferentes tipos o la limitaría a sistemas «similares». Sin embargo, es precisamente en los análisis comparativos de sistemas políticos muy heterogéneos —de países desarrollados y de países en vías de desarrollo, de Estados configurados autoritaria o democráticamente, de manera liberal o socialista— donde residen las posibilidades de futuro no solo de la ciencia política sino también de la sociología política[15]. Una comparación no resulta fructífera como comparación estructural —por ejemplo de ministros de la presidencia con ministros de la presidencia, ¡donde uno tenga una cancillería estatal y el otro no!—. Al contrario, solo lo será si se hace por referencia a una función y ello en calidad de *comparación de soluciones de problemas que son de diferente tipo pero funcionalmente equivalentes*[16]. Si se quiere emplear el método funcional-comparativo de manera fundamental y universal, y si no se quiere sustraer a la comparación ningún objeto en el ámbito de investigación de la ciencia —sino que, al contrario, todo se quiere aprehender a la luz de otras posibilidades— entonces también esto obliga a pasar de teorías estructural-funcionales a funcional-estructurales. La metodología tiene aquí sus consecuencias para la construcción de la teoría.

Si se sigue este razonamiento, entonces la teoría de sistemas precisa de un problema fundamental como punto de vista funcional, que trascien-

14. Por consiguiente, tampoco ha de secundarse la concepción de R. Bendix y S. M. Lipset, según la cual la ciencia política habría de ocuparse de las instituciones que forman y reparten el poder, mientras que la sociología política, por el contrario, debería presuponer estas instituciones (cf. Íd., «Political Sociology»: *Current Sociology* 6 [1957], 79-99). Justamente en tanto que disciplina parcial de la sociología la sociología política no puede renunciar de esta manera a tratar los problemas estructurales. Más bien, resulta obvia la concepción exactamente opuesta.

15. Como punto de partida importante del interés estadounidense en este tipo de comparaciones, véanse las formulaciones en R. Macridis y R. Cox, «Research in Comparative Politics»: *American Political Science Review* 47 (1953), 641-675. Véase, asimismo, K. von Beyme, «Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Regierungslehre»: *Politische Vierteljahresschrift* 7 (1966), 63-96.

16. Cf. a este respecto Fr. Bourricaud, «Science politique et sociologie: Réflexions d'un sociologue»: *Revue Française de Science Politique* 8 (1958), 249-276 (251 ss.); A. Almond, «Introduction...», cit.; Fr. W. Riggs, «Models in the Comparative Study of Public Administration», en Fr. W. Riggs y F. W. Weidner, *Models and Priorities in the Comparative Public Administration. Special Series* No. 1, Chicago (IL), 1963, pp. 6-43 (14 ss. y 21 s.); cf., asimismo, E. Fraenkel, *Das amerikanische Regierungssystem*, Colonia/Opladen, 1960, pp. 242 s., o K. W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Nueva York/Londres, 1963, p. 15. Para una explicación sobre el método funcional como método comparativo en general, cf. N. Luhmann, «Funktion und Kausalität»: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 14 (1962), 617-644. Por lo demás, sin embargo, también la comparación estructural encuentra siempre nuevos partidarios, puesto que hace posible una limitación más rigurosa del planteamiento temático. Véase, en este sentido, por ejemplo, F. Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Englewood Cliffs (NJ), 1966, espec. pp. 15 s.

da todas las construcciones específicas de sistema y que proporcione la función de la construcción del sistema como tal. Se trata de un punto de vista de referencia en cuya perspectiva todos los sistemas sean comparables, sea cual sea su tipo. Resulta obvio que, para esta tarea, se emplee aquella formulación del problema gracias a la cual la sociología se emancipó de las doctrinas congruentes sobre la acción —primero en la dirección de unas perspectivas causales incongruentes y, finalmente, en la de las teorías de sistemas—. Nos referimos al problema del exceso de complejidad. Sistemas de todo tipo amplían los fundamentos del vivenciar y del actuar mediante la aprehensión y la reducción de la complejidad del mundo. Dichos sistemas amplían la referencia de sentido de la acción más allá de lo que el agente mismo puede aprehender y tomar en consideración en su presente actual. Le proporcionan puntos de conexión en cuyo carácter de tener sentido (su verdadero «ser», su «validez») pueden apoyarse sin que el sentido mismo tenga que ser rendido. Y esto ocurre a través del hecho de que los sistemas se estabilizan en un mundo extremadamente complejo que plantea la perspectiva de inabarcables posibilidades, y lo hace con un orden superior y más fuerte, esto es, con menos complejidad. Por consiguiente, también se puede caracterizar la función de la construcción de sistemas como la función de absorción de complejidad.

Obtendremos, con ello, la sociología política como teoría del sistema político. La expresión «sistema político» no ha de entenderse ni como el colectivo del pueblo que forma un Estado ni como la mera organización del gobierno y la administración. Ni el concepto alemán de Estado ni la concepción anglosajona del *government* resultan aquí apropiadas para lo que hoy se empieza a investigar como «sistema político». Lo que viene referido es aquel sistema social de acción que, de acuerdo al sentido primario de sus acciones, está especializado en la función política. Sin embargo, por lo demás, este sistema, como todo sistema social, es un sistema de acción que, frente a su entorno, muestra un orden superior y necesitado de estabilización; y es un sistema que, por ello, está en condiciones de aprehender y reducir la complejidad de su entorno de acuerdo a puntos de vista selectivos que le son propios.

3

COMPLEJIDAD SOCIAL

Reflexionar acerca del problema de la complejidad del mundo y acerca de la función de la construcción de sistemas nos llevaría muy lejos del tema de la sociología política. Debemos restringir el campo de nuestra consideración a la complejidad social, donde nos es permitido suponer que se encuentra el problema referencial de la política. Por complejidad social ha de entenderse una propiedad del mundo, a saber, aquella según la cual todo sentido en el mundo viene sustentado por una multiplicidad de sujetos. Estos cuales son, en igual medida, fuentes originarias de su vivenciar y actuar —esto es, son, en igual medida, un yo— de tal manera que toda coincidencia en el vivenciar y actuar debe ser concebida como contingente. Cualquier otra persona, en tanto es otro yo, podría actuar y experimentar de otra manera a como lo hago yo. Nada va de suyo. Con ello no se dice que toda comunidad sea accidental, sino que ha de ser vista como un problema. La contingencia social, la absoluta falta de fiabilidad del *alter ego* no es afirmada como un hecho sino que, más bien, queda planteada como un problema referencial. Con ayuda de este problema, cabe reconocer y comparar mecanismos de conjunto, los cuales colaboran a que este problema de la contingencia se resuelva y a que el orden social quede fácticamente constituido.

Sin embargo, el problema social no queda planteado con esta nitidez y radicalidad hasta el siglo XX. No es sino el siglo XX el que radicaliza la asunción de las condiciones sociales de la vivencia hasta llegar a la tesis de que una idéntica objetividad —y con ello un mundo— queda constituida sobre la base de la comunicación social[1]. Con esto, los presupuestos in-

1. Abrió camino en la difusión de esta convicción la tesis de Husserl acerca de la «constitución intersubjetiva» del mundo, y su cuestionable intento de acordarla con un subjetivismo trascendental y «egológico». Cf. sobre todo E. Husserl, *Cartesianische Meditationen und Pariser Vorträge*, Husserliana, vol. I, La Haya, 1950. [*Meditaciones cartesianas*,

telectuales de los teóricos políticos clásicos resultaron alterados de manera decisiva. Y todo esto ha ocurrido sin que, hasta ahora, en la ciencia política o en la sociología política, se haya registrado este giro, y sin que se hayan considerado sus consecuencias para la propia disciplina.

La teoría clásica de la política, que arraiga en los antiguos, había sido al mismo tiempo teoría de la sociedad. La sociedad, desde Platón hasta Kant, fue vista enteramente como una sociedad políticamente configurada, como *polis*, *civitas*, *societas civilis*[2]. Para juzgar esta tradición —que hasta nuestros días sigue operante en la abarcadora pretensión de ordenación del concepto alemán de Estado— resulta decisivo reconocer el fundamento y razón que hizo que tuviera sentido esta mezcla de teoría política y teoría social. Dicho fundamento reside en un concepto insuficiente de la complejidad social.

Hasta entrados en el siglo XX, la complejidad social no era concebida como una contingencia del mundo, sino que quedaba ligada a necesidades humanas. El hombre, en su esencia, quedaba definido como *animal rationale*, que existe con otros, pero para sí, en un mundo ya existente, y que depende de otros (únicamente) a través de las necesidades derivadas de sacar adelante su vida. Amenazado por otros y dependiente de otros, el hombre debe adaptarse a un orden social, que es, al mismo tiempo, un orden político por cuanto procura solucionar este doble problema del estar amenazado y de la dependencia (*metus et indigentia*) de tal modo que queden garantizadas la paz y la justicia[3] (*pax et iustitia*).

FCE, Madrid, 2009]. Como variaciones de esta tesis, en las que se renuncia al primado trascendental de la «egología», cf. Martin Heidegger, *Sein und Zeit*, Tubinga, [6]1949, pp. 114 ss. [*Ser y tiempo*, trad. de J. E. Rivera C., Madrid, Trotta, [3]2012, pp. 134 ss.]; J.-P. Sartre, *L'être et le néant*, París, [30]1950, pp. 273 ss. [*El ser y la nada*, Losada, Buenos Aires, 2005]; M. Merleau-Ponty, *Phénoménologie de la perception*, París, 1945, espec. pp. 398 ss. [*Fenomenología de la percepción*, Península, Barcelona, 2000]. Cf., asimismo, K. Löwith, *Das Individuum in der Rolle des Mitmenschen*, Múnich, 1928; M. Adler, *Das Rätsel der Gesellschaft: Zur erkenntniskritischen Grundlegung der Sozialwissenschaft*, Viena, 1936; y como consideración crítica de la postura de Husserl, cf. A. Schütz, «Das Problem der transzendentalen Intersubjektivität bei Husserl»: *Philosophische Rundschau* 5 (1957), 81-107; H. Zeltner, «Das Ich und die Anderen: Husserls Beitrag zur Grundlegung der Sozialphilosophie»: *Zeitschrift für Philosophische Forschung* 13 (1959), 288-315; R. Toulemont, *L'essence de la société selon Husserl*, París, 1962; M. Theunissen, *Der Andere: Studien zur Sozialanthropologie der Gegenwart*, Berlín, 1965, pp. 15 ss.

2. Para la ruptura con esta concepción en Hegel, cf. el acertado tratamiento de M. Riedel, «Hegels 'bürgerliche Gesellschaft' und das Problem ihres geschichtlichen Ursprungs»: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 48 (1962), 539-566. Véase para un mayor detalle acerca de este asunto el capítulo 8.

3. No supone ninguna diferencia esencial el que se vea en el estar amenazado y en la dependencia el motivo racional que opera inmediatamente en la reunión de los hombres o si se lo ve únicamente como el fundamento para la aceptación de un instinto social natural que es el que luego reúne a los hombres —como se dice bajo la influencia sobre todo de Aristóteles—. Para ambas variantes teóricas, por lo demás, es una premisa inevitable la

Ya en estas dobles formas se puede leer que para este pensamiento se trata fundamentalmente de evitar inconvenientes y garantizar ventajas para las personas individuales, quienes, en tanto seres que actúan, buscan mantener su vida en un mundo donde los bienes son escasos y las necesidades urgentes. La competencia por bienes escasos es el problema referencial que hace necesaria la formación de una sociedad política. Por consiguiente, pues, es también la teleología de la acción (y no, por ejemplo, una teoría de sistemas) la que define el horizonte de problemas donde se despliega la ciencia política tradicional como teoría de la sociedad[4].

Con todo lo que tiene de drásticamente cercano a la vida, la noción de amenaza y dependencia social del hombre expresa una gran complejidad pero presupone, sin embargo, que la otra persona es alguien que, en principio, puede elegir libremente entre ser amigo o enemigo. Por tanto, en esa medida, la otra persona no es de fiar. Puede mostrarse dispuesta a ayudar, a intercambiar y a compartir, pero también puede robar y matar. Estas posibilidades fascinan a la teoría de la sociedad política hasta la Modernidad. La teoría de los fines del Estado y de las formas del Estado se relaciona con esta problemática fundamental. La noción del contrato de Estado es un medio más para diferenciar este tipo de complejidad antes y después de su reducción. Al mismo tiempo, es un medio para construir racionalmente la reducción misma como acción conforme a fines (acción ética). Sin embargo, en ningún lugar se dibuja un intento de poner en cuestión, a partir del pensamiento político, la posibilidad de verdad, sentido y ser, así como tampoco la posibilidad de proyectar la sociedad como un sistema político orientado hacia dichas cuestiones.

No obstante, en la medida en que se profundizan las consideraciones comprensivas que penetran en las condiciones sociales del vivenciar humano ligado al sentido, nos encontramos con que se socavan y derrumban las posiciones de la experiencia natural e ingenua del mundo así como, simultáneamente, las de la metafísica ontológica, que era la que sostenía la doctrina de la sociedad política. La teoría política no puede ya seguir presuponiendo que el hombre y el mundo existen sin más en un orden naturalmente dado de antemano, aunque sea de manera incompleta, ni que, en esa medida, quede ya reducida la infinita complejidad de otros estados mundanos posibles. En cada una de las disciplinas de las ciencias sociales —sobre todo, en la sociología y en la teoría de la acción racional— el problema de la contingencia social es descubierto de nuevo. Dicho problema queda determinado como un problema de armonización

aceptación de una razón del hombre que sea común y de un mismo tipo. Con esta asunción, se encubre el problema radical de la contingencia social del mundo.

4. Cf. Aristóteles, *Política* I, 1, 1252 1-9, donde este razonamiento queda claramente expuesto.

de expectativas de comportamiento, un problema que ha de resolver cada interacción y cada acción racional en situaciones sociales[5]. Con ello, el problema de la armonización de expectativas recíprocas queda planteado de tal manera que apenas puede ser trabajado por la teoría política. Junto a los medios específicamente políticos de armonización de la expectativa cabe descubrir otros a los que no se puede adscribir un carácter político sino que, al contrario, han de ser presupuestos en la acción política. Es el caso de la socialización y la adaptabilidad de las personalidades, los mecanismos del dinero, la historia vivida y recordada en común, las necesidades impuestas de un mundo de cosas técnicamente complicado, etcétera.

Si esto es así, entonces la sociedad y el sistema político deben ser entendidos por separado[6], puesto que los dispositivos y mecanismos de decisión específicamente políticos no agotan lo que tiene que ocurrir en la sociedad para que se reduzca la complejidad social. El sistema político,

5. Cf. acerca de la *double contingency* de toda interacción con la que todo socio depende de los otros y en la que, al mismo tiempo, cualquier otro podría actuar, T. Parsons y E. A. Shils (eds.), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge (MA), p. 16; T. Parsons, *The Social System*, Glencoe (IL), 1951, pp. 10 s. y 36 ss. Parsons ve en este problema el motivo para que todos los sistemas sociales deban institucionalizar una estructura normativa, con el objeto de asegurar la «complementariedad de las expectativas de comportamiento». Como muestra el desarrollo posterior de su teoría del sistema de acción, esta contingencia social es, empero, solo un problema sistémico entre otros, por lo que no es empleado como concepto fundamental axiomático.

En la teoría de la decisión racional, han sido sobre todo la teoría de juegos y la teoría de las organizaciones apoyada en ella las que han reconocido como problema fundamental el de la «indeterminación racional» de todas las situaciones sociales. Cf., sobre todo, J. von Neumann y O. Morgensen, *Spieltheorie und wirtschaftliches Verhalten*, Wurzburgo, 1961, pp. 9 ss.; cf., asimismo, J. Marschack, *Towards an Economic Theory of Organization and Information*, en R. M. Thrall, C. H. Coombs y R. L. Davis (eds.), *Decision processes*, Nueva York/Londres, 1954, pp. 187-220; Íd., «Elements for a Theory of Teams»: *Management Science* 1 (1955), 127-137; G. Gäfgen, *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung: Untersuchungen zur Logik und ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns*, Tubinga, 1963, pp. 176 ss.

6. También para Wiseman, *Political Systems: Some Sociological Approaches*, Londres, 1966, pp. 47 y 98 s., la división conceptual entre Estado y sociedad es presupuesto para el surgimiento de una sociología política. Las consecuencias de esta teoría para una teoría de la sociedad no pueden ser descritas aquí. Surge, por ejemplo, la pregunta de si tiene sentido definir las fronteras de la sociedad mediante las fronteras de los sistemas políticos. Desde una perspectiva temporal, ya Lorenz von Stein (*Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Leipzig, 1850) había pasado esto por alto y había destacado que una sociedad podía perdurar por encima de las diversas constituciones políticas. Desde una perspectiva espacial, aún hoy se acepta generalmente que las fronteras del Estado y la sociedad coinciden. Típico en cuanto a la inseguridad en torno a esta cuestión resulta A. Kuhn, *The Study of Society: A Unified Approach*, Homewood (IL), 1963, pp. 212 s. y 541 ss. Dado que también las «culturas» fracasan como criterios de delimitación, al ampliarse la civilización técnico-industrial solo queda, por lo demás, pensar la sociedad como sociedad mundial y la multiplicidad de los sistemas políticos como principal obstáculo de la paz mundial.

visto desde la perspectiva del problema referencial de la complejidad social, solo puede ser un *sistema parcial* de la sociedad.

La misma consecuencia se impone con mayor fuerza al retrotraernos a la teoría de la constitución intersubjetiva de todo sentido en el mundo y del sentido del mundo mismo. Esta teoría presupone el mundo como absolutamente contingente[7] o, lo que viene a ser lo mismo, como extremadamente complejo también desde un punto de vista social. En esta consecuencia reside la reducción y reconducción de todo sentido a rendimientos formadores de sentido y, por tanto, a su funcionalización. Postula una teoría trascendental de la constitución intersubjetiva del sentido. Y en ello hay también un diseño y proyección del problema que resulta demasiado amplio como para que la teoría política pueda aprehenderlo por completo. Ya el paso de una teoría de la constitución intersubjetiva a una teoría de la sociedad como sistema —que el mismo Husserl se representó con toda simplicidad— es bastante difícil[8].

La antigua teoría de la sociedad política descansaba en una visión «natural» del mundo, en un permanecer anónimos de los rendimientos constitutivos de la conciencia. Por ello podía ella mezclar teoría política y teoría de la sociedad; y por ello podía ver la formación y conservación de la sociedad como un problema político. La radicalización del rango de problemas de la dimensión social de la experiencia humana fuerza a concebir la sociedad y la política como sistemas sociales diferentes y a ordenarlos recíprocamente. Con ello, la pregunta por la función específica y por las características estructurales específicas de un sistema político —a diferencia de la sociedad en su conjunto— cobra una significación crítica.

7. Sobre la imposición de este problema de la contingencia del mundo a través de la fenomenología trascendental, cf. también H. Blumenberg, *Lebenswelt und Technisierung unter den Aspekten der Phänomenologie*, Turín, 1963, pp. 13 s. y 28 s.

8. Cf. a este respecto R. Toulemont, *op. cit.*, con una panorámica abarcadora. Cf. también del mismo autor «La spécificité du social d'après Husserl»: *Cahiers internationaux de Sociologie* 25 (1958), 135-151, y las consideraciones de H. Zeltner, art. cit., p. 306.

4

LA FUNCIÓN Y EL LUGAR DEL SISTEMA POLÍTICO

La pregunta sobre dónde haya de encontrarse la esencia de lo político es un viejo asunto de discusión en la teoría política y que, al parecer, no es algo que vaya a aclararse de manera concluyente. Muy frecuentemente se nombra al poder como centro de lo político[1]. Otros autores determinan lo político, sobre fundamentos muy antiguos, mediante fórmulas como la justicia, la paz, el bien común. O bien, sin más, lo determinan a secas como cumplimiento de los sistemas de finalidades[2]. Ha ganado cierta ce-

1. Cf., por ejemplo, M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, ⁴1956, p. 29, o Íd., *Gesammelte politische Schriften*, Tubinga, ²1958, pp. 493 ss., con el acento puesto en la aplicación de la coerción física en un ámbito determinado; H. Heller, *Staatslehre*, Leiden, 1934, pp. 23 s.; H. D. Lasswell, *Politics, Who Gets What, When, How*, Nueva York (NY), 1936; V. O. Key, Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York (NY), ³1953, pp. 4 ss. Como autores más recientes, cf., por ejemplo, M. G. Lange, *Politische Soziologie: Eine Einführung*, Berlín/Fráncfort d.M., 1961, pp. 9 ss.; M. Freund, *Politik, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 8, Stuttgart/Tubinga/Gotinga, 1964, pp. 356-371 (356); G. G. Gordon Catlin, *Systematic Politics: Elementa Politica et Sociologica*, s. l. (University of Toronto Press), 1962, pp. 65 s.; M. Duverger, *Sociologie Politique*, París, 1966, pp. 13 ss.

2. En este sentido Heller (*op. cit.*, pp. 89 s.) había apuntado, frente a Weber, a la necesidad de una acción que plantea metas (que Weber, *in abstracto*, evidentemente, nunca habría disputado) y este «argumento» es hoy muy repetido. Véase P. von Oertzen, «Überlegungen zur Stellung der Politik unter den Sozialwissenschaften», en *Festschrift Otto Sammler*, Colonia/Opladen, 1965, p. 103, con más referencias. Sobre todo, es la sociología de Parsons la que se orienta primariamente según el concepto de fin. Tiene la importante ventaja teórica de hacer que la fórmula de fines tenga la misma amplitud en su empleo que el concepto de poder. Ambos criterios son válidos para sistemas sociales de todo tipo si no se los restringe artificialmente. Cf. T. Parsons, «On the Concept of Political Power»: *Proceedings of the American Philosophical Society* 107 (1963), 232-262; Íd., «The Political Aspect of Social Structure and Process», en D. Easton (ed.), *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs (NJ), 1966. Véanse concepciones similares en O. K. Flechtheim (ed.), *Grundlegung der Politischen Wissenschaft*, Meisenheim/Glan, 1958, pp. 70 ss.; W. C. Mitchell, *The American Polity: A Social and Cultural Interpretation*, Nueva York/Londres, 1962, pp. 7 ss. Como intentos más recientes de precisar, en cuanto a los contenidos, fórmulas de fines como criterio de lo político cf., por ejemplo, U. Scheuner, «Grun-

lebridad la definición de la política mediante el esquema amigo/enemigo propuesto por Carl Schmitt[3]. En ocasiones, también se puede poner de relieve el riesgo de la acción en lo imprevisible, esto es, la asunción de responsabilidad, mediante una acción más o menos irracional[4]. Todas estas concepciones tienen su legitimidad propia. Y tienen también un carácter cuestionable que les es propio cuando estas elevan la pretensión de ser una proposición sobre la *esencia* de la cosa política. Por consiguiente, podría ser aconsejable renunciar a una proposición sobre la esencia y esforzarse, en su lugar, por clarificar la función específica de la política.

Para ello, las proposiciones sobre esencias pueden servir, al menos, de hilos conductores. Así, destaca el hecho de que, más o menos claramente, todas ellas van con la intención de reducir la complejidad. El poder es un medio grandioso de simplificación de situaciones en el sentido de lo que uno mismo quiera. Las fórmulas acerca de fines presuponen estas simplificaciones como naturaleza de la cosa. Las esquematizaciones amigo/enemigo sustituyen situaciones claramente complejas mediante una dicotomía toscamente simplificadora. Por su parte, la acción irracional —dado que, al parecer, no hay otra cosa que funcione— reduce la complejidad a través de la facticidad de la ejecución de lo que quiera que sea. Al menos, el problema fundamental de la política resulta apresable en todas estas teorías. Se trata del problema de la complejidad social, que cada uno tiene ante sí pero que ninguno aprehende como tal. Como teóricos de la esencia de la política, competirán entre sí *ad infinitum*, pues proclaman posibilidades de solución del problema de la política como esencia de la cosa misma que son equivalentes funcionales y que, por ello, tienen idéntica legitimidad. Estas teorías pueden ser aprehendidas en una teoría unitaria solo desde el punto de vista de su problema de referencia, esto es, tomadas como rendimiento de resolución de problemas. Sin embargo, este problema de referencia, como hemos visto en la última sección, es aprehendido con demasiada amplitud. La aprehensión y la reducción de la complejidad social es la función de la sociedad a secas; y no cabe mantener la mezcla de sociedad y sistema político. El sis-

dfragen des modernen Staates»: *Recht, Staat, Wirtschaft* 3 (1951), 126-165 (135), e Íd., «Der Bereich der Regierung», en *Festschrift für Rudolf Smend*, Gotinga, 1952, pp. 253-301 (272) o, desde la teoría de sistemas, R. J. Pennock, «Political Development, Political Systems and Political Goods»: *World Politics* 18 (1966), 415-434.

3. *Der Begriff des Politischen* [1932], Berlín, 1963 [*El concepto de lo político*, Alianza, Madrid, 2005].

4. Cf., por ejemplo, la acentuación de lo «creador» de la política en A. Schäffle, «Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik»: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 53 (1897), 579-600. Ello queda reforzado en K. Mannheim, *Ideologie und Utopie*, Fráncfort d.M., [3]1952, pp. 95 ss. O bien, como ejemplo de expresión fascista: «La actividad del gobierno es una actividad imprevista, es imprevisible por su propia naturaleza» (G. D. Ferri, *La Funzione di governo e il Gran Consiglio del Fascismo*, 2 vols., Roma, 1939-1941, I, p. 79).

tema político solo puede ser un sistema parcial de la sociedad. La teoría del sistema político presupone, por tanto, una teoría de la diferenciación estructural de la sociedad en sistemas parciales, los cuales están orientados según funciones específicas. Y la sociología política más reciente parece desarrollarse precisamente en esta dirección[5].

La función específica de este sistema parcial que es la política no se relaciona con toda la complejidad social sino únicamente con aquellos problemas de la sociedad que ya no puede ser absorbidos «por sí mismos» mediante mecanismos que actúan más o menos latentemente, ni que tampoco pueden ser resueltos mediante la lucha individual. Hay complejidades que requieren otro tratamiento. Es el caso de la complejidad que no está ya dominada mediante el lenguaje o mediante verdades —esto es, que no puede ser dominada mediante lo que vale como «naturaleza»—. Es también el caso de la complejidad que no puede ser dominada mediante instituciones, la congruencia de intereses, la historia común o el consenso. Y es igualmente el caso de la complejidad que no puede quedar confiada a la reducción drástica mediante la definición de una situación de amigo/enemigo sin que, con ello, se ponga en riesgo la existencia y cohesión de la sociedad. Estas complejidades requieren un tratamiento especial que se encuentra entre estas alternativas de la institucionalización y del conflicto abierto. Requieren, justamente, un tratamiento político. El sistema político queda confrontado con los problemas «abiertos» de la sociedad y los resuelve mediante la *decisión vinculante*. Al hacerlo, la vinculación no se relaciona con el sistema político mismo sino, en primer término, con el sistema social abarcador del conjunto de la sociedad, donde cumple su función el sistema político. El sistema político reduce la complejidad no solo para sí mismo —como lo hace un organismo como condición para su supervivencia en un mundo excesivamente complejo—, sino, en primer lugar, para su entorno, que tiene él mismo, a su vez, el carácter de un sistema abarcador[6].

5. Esto se aplica de una manera especialmente nítida y bien meditada en la sociología política en la que trabaja Talcott Parsons. Se relaciona con uno de los muchos problemas sistémicos de su teoría general del sistema de acción, esto es, el problema del *goal attainment* y trata de subsistemas del sistema social que están primariamente orientados a esta función. Cf. en especial T. Parsons, «The Political Aspect...», cit.

6. Esta diferencia debería ser la razón esencial para dejar de lado la analogía del organismo en la sociología política. Los organismos y los sistemas sociales que se les asemejan se sitúan en una relación indeterminada y difusa respecto de un entorno excesivamente complejo, un entorno cuya complejidad debe reducir como condición de su supervivencia a través de procesos selectivos de selección de informaciones relevantes. Los sistemas políticos, por el contrario, presuponen un entorno con caracteres de sistema, cumplen en este entorno una función *específica* y pueden, por tanto, contar con una disponibilidad *generalizada* a ser apoyados por su entorno. Pueden, con ello, plantear exigencias más elevadas a su entorno y rendir un orden más rico en presupuestos de lo que podrían hacer en tanto organismos.

La caracterización del sistema político no puede ser derivada únicamente a partir de su función. Ha de presentarse una determinación estructural (y esto vale como regla universal, aunque frecuentemente desconocida, del método funcional, puesto que una función, normalmente, puede ser cumplida de modos diferentes y funcionalmente equivalentes; esto es, no fija estructuras). La función resulta de la referencia al problema de la complejidad social. El modo en que esta función se cumple puede ser descrito a través del concepto de la decisión vinculante. Parsons procede de un modo formalmente similar cuando toma como función específica del sistema político el *goal attainment*, cuando emplea asimismo el mecanismo de comunicación del poder para una ulterior caracterización del sistema político y cuando sitúa en el concepto de poder el aspecto de la decisión vinculante.

El que esta reducción a través de la «decisión vinculante» tenga éxito significa que en el sistema político hay procesos selectivos de elaboración de información que están en curso y cuyos resultados son siempre aceptados por el entorno social del sistema, sea cual sea el motivo. Las razones de esta aceptación no pertenecen al concepto de sistema político. No obstante, hay ciertamente razones para la obediencia de las que ningún sistema político duradero puede prescindir. Es el caso, por ejemplo, de la posesión de modos de coerción visibles, de un amplio consenso respecto de los roles o de la legitimidad (en un sentido que consideraremos más adelante). Sin embargo, ya por el hecho de que se trata de una multiplicidad de razones completamente heterogéneas, de que otras razones pueden presentarse y de que la distribución de la importancia entre ellas es variable, se hace desaconsejable oscurecer el concepto de sistema político introduciendo estos puntos de vista. Tendremos que volver a considerar con detenimiento esta cuestión. En primer término, lo que ha de quedar establecido firmemente es que un sistema político únicamente se sostiene cuando logra para una sociedad —y en la medida en que lo hace— lo siguiente, a saber, que los procesos selectivos que transcurren en determinados roles y contextos de roles proporcionen un carácter vinculante para otros roles. Esta determinación de función deja muchos flancos abiertos y resulta, justo por ello, apropiada como concepción conceptual fundamental de una sociología política comparativa.

Sin embargo, no solo el concepto de decisión es un concepto formal, sino que también lo es el concepto de problema, que apunta a la complejidad social que aún está abierta; y este deja en suspenso cuáles sean los problemas objetivos de los que se trate. La definición de la función política como un decidir que resuelve problemas no contiene criterio referido a contenido que esté encaminado a indicar qué problemas en una sociedad (y cuántos) han de ser politizados en tanto re-

quieren una decisión[7]. Ha de presumirse, naturalmente, que el tipo y las circunstancias de los problemas abiertos han de ser significativos para el lugar social del sistema político, para sus centros de gravedad, para su tamaño y su grado de autonomía social. El campo de problemas y la complejidad propia de la sociedad parecen ser determinantes para lo que el sistema político deba rendir y, por tanto, ser. Pero esto son justamente cuestiones de la investigación empírica para las que no cabe que sean decididas de antemano mediante el marco de referencia y de conceptos fundamentales de la teoría[8].

Las indeterminaciones de nuestro concepto de sistema político han de entenderse como indeterminaciones meditadas y puestas estratégicamente. La indeterminación de la «decisión vinculante» sustituye las teorías tradicionales del poder y el consenso. La indeterminación de las formulaciones de los problemas y, con ello, del objeto de la decisión sustituye a las teorías tradicionales relativas a fines. En ambos casos, en lugar de las presuntas expresiones sobre la esencia, se presentan posibilidades de variación limitadas y funcionalmente estructuradas.

Esto, sin embargo, únicamente es posible cuando la teoría de sistemas puede ser presupuesta como suelo firme no solo para la teoría de la sociedad sino también para la teoría política porque todo límite de variación posible únicamente se deja fijar teóricamente como condiciones del mantenimiento de un sistema. También en la cosa misma se muestra que una teoría política concebida en términos funcionalistas ha de ser una teoría de sistemas. Una producción de decisiones vinculantes ha de ser garantizada como un rendimiento continuo únicamente cuando se construyen sistemas sociales para ello, unos sistemas que pueden sostenerse a sí mismos en un entorno con exceso de complejidad; y ello en la medida en que dichos sistemas definen su función específica como su problema y la cumplen como una resolución de este.

Para la acción política, el campo de problemas que hacen política una acción resulta precario en un doble sentido. Por un lado se hace presente con frecuencia la complejidad residual de la sociedad, la cual no queda reducida mediante mecanismos de absorción que actúan de modo latente. La acción política tiene que ver, por tanto, típicamente, con una agu-

7. Esto lo destaca también St. Bernard, «Esquisse d'une théorie structurelle-fonctionelle du Système Politique»: *Revue de l'Institut de Sociologie* 36 (1963), p. 582.

8. Entre los autores estadounidenses, es especialmente Fred Riggs quien ha reconocido este significado para investigaciones comparativas de una teoría de sistema/entorno que mantiene abiertos los dos lados. Cf. para el método de Riggs, de este autor, «Models in the Comparative Study of Public Administration», en Fr. W. Riggs y E. W. Weidner, *Models and Priorities in the Comparative Public Administration, Special Series No. 1*, Chicago (IL), 1963, pp. 10 s.; respecto del contenido, sobre todo cf. *The Ecology of Public Administration*, Londres, 1961.

dizada conciencia de problema y, la mayor parte de las veces, con posibilidades de acción articuladas y mutuamente excluyentes[9]. Se trata, pues, de una situación donde lo correcto no se muestra por sí mismo. Es más puede decirse que se trata de una situación en la que no hay ninguna solución correcta. La política no solo debe filtrar y excluir otras posibilidades, debe resolver problemas. Y esto solo puede darse centralizando la competencia de decidir en determinados roles, los cuales, a pesar de su aislamiento, pueden elevar e imponer la pretensión de decidir de modo vinculante para el conjunto de la sociedad. Un problema así, naturalmente, no puede ser resuelto mediante el proyecto de una acción individual. Presupone la formación de un sistema social de acción que descarga la acción hasta tal punto que la realidad inverosímil puede convertirse en realidad e incluso en rutina. A través de la estabilización general de una estructura de sistema cabe resolver más problemas, y más variados, que planteando fines y medios para acciones individuales. Ello es así porque, mediante la generalización, se logra una distribución de intereses que es de otro tipo. Para la reducción de la complejidad tenemos, pues, a nuestra disposición, un modo indirecto de proceder, que da un rodeo. Dicho proceder requiere, al menos, de dos pasos. En primer lugar, se necesita implantar un sistema que tenga encomendado, de modo general, la decisión sobre problemas, un sistema que será aceptado de modo general gracias a su general carácter ventajoso. A continuación, en segundo lugar, se necesitan las decisiones mismas sobre los problemas, que quedan cubiertas por el sistema como un todo y únicamente pueden ser boicoteadas atacando el sistema[10].

Otros detalles los dejamos para capítulos posteriores. Una nota preliminar, con todo, es necesaria. Si tanto el conjunto de la sociedad como el sistema político —y otros sistemas parciales de la sociedad— son vistos como sistemas sociales propios, se hace necesario aclarar la referencia

9. En la medida en que está justificado que, en la teoría sociológica del sistema político, la función política central viene dada, de modo variado, abreviador y dramatizador, como *absorption of demands*. Cf. en especial S. N. Eisenstadt, «Bureaucracy and Political Development», en J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ), 1963, pp. 96-119; y, a este respecto, la contribución del propio LaPalombara en este mismo volumen, pp. 28 ss. Cf., asimismo, D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs (NJ), 1965, pp. 112 ss., 199 ss.; íd., *A System Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965, pp. 128 ss.

10. Se observa la similitud de este argumento con el argumento, del derecho natural, de la doctrina del contrato del Estado. También la distinción de Rousseau entre *volonté générale* y *volonté de tous* tiene su justificación interna en esta diferencia entre estructura y proceso. El paso adelante que se da respecto de estas exposiciones estriba, sobre todo, en el conocimiento de que, en todo ello, no se trata de acontecimientos históricos, o de mandatos del derecho natural o racional, ni tampoco de diferencias objetivas sustanciales, sino meramente de mecanismos intelectivos de una posible construcción de sistemas.

de sistema para cada afirmación sobre funciones y rendimientos funcionales[11]. Si uno le adscribe una función a una acción, expectativa, rol o institución, ha de decirse para qué sistema, si es que el enunciado ha de ser íntegro. Esta molesta necesidad se presenta de nuevo si consideramos la diferenciación interna del sistema político en otros sistemas parciales, sobre todo en política y administración. Dicha necesidad, sin embargo, no ha de ser evitada dando un rodeo. La distinción de referencias de sistema se relaciona con una característica esencial de la diferenciación funcional. Lo que le sirve a un sistema parcial no le sirve con ello *eo ipso* también al sistema del conjunto, y ello aunque quede firmemente claro que el sistema parcial cumple una función primariamente positiva en el sistema del conjunto. La utilidad de un sistema político para la sociedad no significa, en modo alguno, que todo deba hacerse para promover el sistema político. Igualmente, la necesidad de una administración burocrática en el sistema político no justifica todo lo que está al servicio de la administración. Este tipo de atajos se ofrecían bajo los presupuestos teleológicos de la antigua teoría política. La teoría de sistemas debe y puede evitarlos. Ella parte de que todo sistema que quiere mantenerse en un mundo muy complejo ha de resolver una multitud de problemas que cuales no pueden ser dominados en su totalidad al mismo tiempo. Cada solución de problemas tiene, más bien, efectos y repercusiones «disfuncionales» en otras necesidades de sistema. A un sistema parcial funcional y específicamente implantado no le puede ser permitido, por parte de la sociedad, que crezca sin límite. Es más, la mayor parte de las veces no se le puede permitir siquiera un equilibrio óptimo con su entorno, pues otras funciones se verían mermadas. Dicho de otro modo, la convergencia de rendimientos funcionales en un sistema —si se la quiere investigar— debe presuponerse como problema y no como premisa. El relativismo de sistema del método funcional es una inevitable garantía frente a una imagen del mundo excesivamente armónica en el sentido de la máxima «uno para todos, todos para uno».

11. Esta exigencia viene señalada con insistencia, sobre todo, por parte de Talcott Parsons. Los críticos que le reprochan una imagen en exceso armónica del orden social pasan por alto, la mayor parte de las veces, esta y otras reservas, simplificando a su manera la compleja arquitectura de la teoría de sistemas de Parsons. Una buena exposición del problema, aunque no perfilada dentro los parámetros de la teoría de sistemas, se encuentra en N. Elias, «Problems of Involvement and Detachment»: *The British Journal of Sociology* 7 (1956), 226-252 (246 ss.). Asimismo, también la teoría de la empresa se ha encontrado con el problema de la «suboptimización». Véase, por ejemplo, Ch. Hitch y R. McKean, «Suboptimization in Operation Problems», en J. F. McCloskey y Fl. N. Trefethen (eds.), *Operations Research for Management*, vol. 1, Baltimore (MD), 1954, pp. 168-186; para esfuerzos más recientes por encontrar una solución matemática a este problema, cf. Y. Ijiri, *Management Goals and Accounting for Control*, Ámsterdam, 1965.

Si examinamos una vez más nuestras consideraciones sobre el carácter compartido de la función política desde este punto de vista, se nos muestra en sí misma la doble referencia de sistema. La función política le muestra diversos rostros al sistema de la sociedad y al sistema político. Para el conjunto de la sociedad, la reducción de la complejidad residual, en el sentido que hemos considerado, es una función en alto grado indeterminada. Para el sistema político, dicha reducción, por el contrario, consiste en el problema secundario, y ya fuertemente determinado, de tomar decisiones vinculantes que ayuden a asegurar la persistencia del sistema político en un determinado orden social. Resulta obvio que ambas formulaciones del problema no convergen sin más y que en modo alguno plantean las mismas decisiones. Lo que queda claro, más bien, es que depende esencialmente de la construcción de estructuras en el nivel de la sociedad y de la ordenación de ciertos mecanismos de la comunicación el que se dé «por sí misma» —y en qué medida— tal coincidencia.

Con este problema de convergencia quedan perfiladas las preguntas que se plantean para los siguientes capítulos de la segunda parte[12]. Antes de ir tras la pista de estas preguntas, sin embargo, ha de desvelarse una omisión y ha de traerse a colación una aclaración. Hemos mostrado «el» sistema político como sistema parcial del sistema de la sociedad y no hemos tomado en consideración si no habrá también acción política en otros sistemas sociales como, por ejemplo, familias, asociaciones o empresas. De hecho, así es. Debemos dedicarle, pues, un capítulo más a esta cuestión.

12. Una noción parecida resuena en un lugar destacable de la teoría de las organizaciones de Barnard: «Esta contribución simultánea a dos organizaciones mediante un único acto parece ser el hecho crítico en toda organización compleja; esto es, el complejo es convertido en un todo orgánico por dicha contribución» (Ch. I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge [MA], 1938, p. 112 [*Las funciones de la élite dirigente*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959]).

5

LA POLÍTICA EN LA SOCIEDAD Y EN OTROS SISTEMAS SOCIALES

La concepción dominante vincula estrechamente el concepto de lo político con el del Estado[1]. Una mínima referencia al Estado sería necesaria, según esta concepción, para señalar una acción como política. No cabe aquí establecer una conexión con las definiciones de la política relativas a sus contenidos, ya sea a través del poder, de las metas o de lo que sea. Desde la perspectiva de las premisas de la ciencia política, esta limitación sigue siendo arbitraria[2]. Dado que nosotros, sin embargo, no tomamos como base el concepto de Estado que viene referido en esta discusión, podemos —y necesitamos— no decidir esta cuestión. Para la sociología política y, en especial, para una teoría del sistema político, la cuestión se plantea de otro modo.

En primer lugar, en la teoría sociológica general debe distinguirse entre sistema social [*Sozialsystem*] y sociedad [*Gesellschaft*], puesto que la sociedad es únicamente un sistema social entre otros. La sociología —tal y como remarcó enérgicamente sobre todo Parsons— no es únicamente ciencia de la sociedad sino teoría del sistema social. Y en este sentido, la sociología ha de ocuparse de la sociedad en tanto tipo especial de sistema social[3]. Todos los sistemas sociales, y no solo la sociedad, se encuentran

1. Cf., por ejemplo, G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Darmstadt, ^{3}1959, pp. 13 ss.; H. Triepel, *Staatsrecht und Politik*, Berlín, 1927, p. 11; H. Heller, *Staatslehre*, Leiden, 1934, pp. 203 ss.; W. Greve, *Zum Begriff der politischen Partei. Festgabe für Erich Kaufmann*, Stuttgart/Colonia, 1950, pp. 65-82 (71); U. Scheuner, *Der Bereich der Regierung. Festschrift für Rudolf Smend*, Gotinga, 1952, pp. 253-301 (272 s.); M. Prélot, *La science politique*, París, 1961; C. J. Friedrich, *Die politische Wissenschaft*, Friburgo/Múnich, 1961, pp. 6 s. (en referencia al *government*). Para otras opiniones, cf., por ejemplo, O. Spann, *Kurzgefaßtes System der Gesellschaftslehre*, Berlín, 1914.

2. *Accidental*, dice W. Hennis, *Politik und praktische Philosophie*, Neuwied, 1963, p. 16.

3. Cf., por ejemplo, T. Parsons y E. A. Shils (eds.), *Toward a General Theory of Action*, Cambridge (MA), p. 26, con la definición: «Una sociedad es un tipo de sistema social que contiene en sí mismo todos los requisitos previos esenciales para su mantenimiento

emplazados ante la necesidad de reducir la complejidad social. Por consiguiente, puede hacerse exigible en todos los sistemas sociales que se llegue a decisiones que no resulten de suyo evidentes y que, con todo, sean *vinculantes*. *La acción política, por tanto, ha de esperarse en todos los sistemas sociales con alguna complejidad y duración.*

Cuando, por ejemplo, se habla «de política» en referencia a las tácticas internas a una organización, de lanzamiento, implementación o bloqueo de puntos de vista o intenciones, ello no viene referido en absoluto al modo de una imagen o una analogía[4]. Se trata, en estos casos, de auténtica política, aunque sea en marcos más reducidos y sin tener en cuenta la cuestión de si se trata de organizaciones estatales o no estatales. Existe una política de asociación que es original; y ello no es así porque los estatutos de la asociación puedan ser referidos a un Derecho estatal positivo y tengan, en esa medida, una referencia de Estado, sino porque la función de la acción política también debe quedar cumplida en las asociaciones. Hasta para las acciones religiosas resulta inevitable una marca de actividad política. Así, encontramos consejos eclesiales y profesores de teología ocupados en hacer presentes tanto las minorías como las mayorías, en elaborar actas y en escribir cartas al director. Igualmente, en el ámbito del sistema económico, hay políticas originales de empresa junto a la política económica estatal. Y por último, pero no por ello menos importante, tenemos una política de consumo del hogar familiar. En todos estos casos, estamos ante procesos de reducción de la complejidad social.

Igualmente, resulta complicado en la mayor parte de los sistemas parciales de la sociedad (cuando no está excluido) el darle carácter de sistema a la acción política y, con ello, institucionalizarla con pleno reconocimiento de su función. Todavía los sistemas de dirección y admi-

como sistema autosuficiente». Cf., asimismo, T. Parsons, *Societies. Evolutionary and Comparative Perspectives*, Englewood Cliffs (NJ), 1966, pp. 2, 9 s. La problemática de esta definición —pasa por alto que las sociedades, y justo cuando se las define como sistema, tienen también un entorno del que dependen— no debe llevar a rechazar la distinción, como tal, entre sociedad y sistema social. Otra posibilidad sería la de definir la sociedad como sistema social al que le incumbe la institucionalización de los mecanismos de reducción últimos. En este sentido, cf. N. Luhmann, «Gesellschaft», en C. D. Kenia *et al.* (eds.), *Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft: Eine vergleichende Enzyklopädie*, Friburgo/Basilea/Viena, 1968, pp. 959-972.

4. Cf. T. Burns, «Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change»: *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), 257-281; Íd., «Des fins et des moyens dans la direction des entreprises: politique intérieure et pathologie de l'organisation»: *Sociologie du travail* 4 (1962), 209-229; A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, 1964; N. E. Long, «The Administrative Organization as a Political System», en S. Mailick y E. H. Van Ness (eds.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Englewood Cliffs (NJ), 1962, pp. 110-121; véase también J. M. March, «The Business Firm as a Political Coalition»: *The Journal of Politics* 24 (1962), 662-678.

nistración de las grandes empresas siguen teniendo con toda claridad el carácter de sistema político autónomo. En la mayor parte de los casos, sin embargo, tenemos que, en los sistemas parciales de la sociedad, los problemas que deben decidirse políticamente no se presentan con la suficiente frecuencia y coherencia como para justificar el que se etiqueten como tales problemas que requieren solución política y encomendar roles específicos. Cabe reconocer, con bastante frecuencia, los comienzos de una formación de subsistemas; es el caso, por ejemplo, de cuando un ministro emplea para su «política doméstica» a otras personas, otros canales de comunicación y otros medios de influencia distintos a los de su política estatal —y por tanto, él mismo es empleado de otro modo—. Con todo, la consolidación específica en roles de un subsistema [*Subsystem*] político en sistemas parciales de la sociedad tiene estrechos límites, puesto que se trataría ya del sistema inferior [*Untersystem*][5] de un sistema inferior.

En la próxima parte, consideraremos con qué dificultades tiene que bregar la separación del sistema parcial político de otros contextos de roles en el nivel de la sociedad. Esto explicará, al mismo tiempo, por qué apenas se llega, en sistemas más pequeños, a una diferenciación dinámica [*Ausdifferenzierung*] en forma de sistemas como la que se ha descrito. A los «políticos» de sistemas más pequeños les falta, pues, la legitimación específicamente política. Han de operar a partir de otros fundamentos de rol. Precisan, para llevar a cabo una política interna al sistema, de fundamentos de poder mayormente externos, ya sea como propietario o accionista mayoritario, como jefe de la administración políticamente colocado, como comerciante estimado que resulta elegido presidente de una asociación benéfica, o como un conocido profesor que participa en un puesto de reparto de fondos. Ligados a sus roles principales, no pueden dedicarse a funciones plenamente políticas ni temporalmente ni a modo de representación.

Bajo estas circunstancias, tiene todo el sentido que orientemos la sociología política primariamente al caso modélico en el que se ha logrado la diferenciación dinámica y autonomización de un sistema político específico, esto es, la sociedad [*Gesellschaft*]. En ella cabe estudiar de la mejor manera tanto el surgimiento como las particulares condiciones de estabilización de un sistema político, lo mismo que las diferenciaciones in-

5. La sociología política de Talcott Parsons —si nos es dado juzgar a partir de los fragmentos hasta la fecha publicados— evita estas dificultades al trabajar con un concepto analítico de sistema y, por consiguiente, no tiene por qué prestar atención a si los participantes viven también efectivamente el sistema inferior como un sistema. Con este presupuesto, el proceso de la formación de sistemas inferiores puede ser seguido de una manera arbitrariamente amplia y encuentra sus restricciones en los límites del interés científico. Cf., en especial, T. Parsons, «The Political Aspect of Social Structure and Process», en D. Easton (ed.), *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs (NJ), 1966.

ternas y los procesos, problemas subsiguientes y cargas sobre el comportamiento. Con ello no viene ligada pretensión alguna de tipo conceptual-teórico. Permanece abierta la posibilidad de estudiar el cumplimiento de la función política de absorción de la complejidad residual también en otros sistemas que no pueden rendir la formación de un sistema parcial político propio y que, por tanto, ofrecen problemas especiales a la acción política.

Parte II

EL SISTEMA POLÍTICO DE LA SOCIEDAD

6

DIFERENCIACIÓN DINÁMICA VERTICAL DEL SISTEMA POLÍTICO: GOBIERNO

Uno de los rasgos más llamativos del desarrollo teórico-sociológico de los últimos años consiste en que de nuevo ha establecido contacto en términos amistosos con la idea de evolución*. El temor a operar con juicios de valor ocultos y la querencia antihistórica del primer funcionalismo —que había llevado adelante un frío, cuando no gélido, rechazo de toda noción de progreso— parecen haber sido quebrantados[1]. Ciertamente, el trato y la ocupación de muchos años con la teoría de sistemas han dejado una huella imborrable. La evolución ha de ser vista como evolución sistémica; y por ello, el problema de los estados sistémicos estabilizables domina la concepción de la evolución. Asimismo, otras reservas respecto del concepto de evolución muestran que no querría uno identificarse con Spencer; es el caso, sobre todo, del rechazo de una necesidad histórica o sometida, en algún modo, a una ley causal. Y sin embargo, ¿quién conoce con precisión a Spencer? Hay, al menos, un pensamiento que, inadvertidamente, apunta de nuevo a este auto y que queda aún más reforzado por la orientación teórico-sistémica. Se trata de la idea según la cual la diferenciación funcional y estructural es la variable crítica del avance de la humanidad[2].

* Traducimos aquí *Entwicklung* por «evolución». En los contextos de esta obra donde el término no venga referido estrictamente a una concepción evolutiva preferimos «desarrollo». Con todo, hay expresiones como *Entwicklungsländer* («países en vías de desarrollo») en los que no cabe emplear el término «evolución», pero en las que ha de tenerse presente, para esta exposición, que Luhmann está empleando un mismo término [*N. del* T.].

1. Cf., a este respecto, K. E. Bock, «Evolution, Function and Change»: *American Sociological Review* 28 (1963), 229-237, y la panorámica ofrecida por H. Hartmann, «Stand und Entwicklung der amerikanischen Soziologie», en Íd. (ed.), *Moderne Amerikanische Soziologie: Neuere Beiträge zur soziologischen Theorie*, Stuttgart, 1967, pp. 2-134 (70 ss.).

2. Cf., por ejemplo, T. Parsons, «Introduction to Part Two», en T. Parsons, E. Shils, K. D. Naegele y J. R. Pitts (eds.), *Theories of Society*, Glencoe (IL), vol. I, pp. 239-264; Íd.,

La diferenciación funcional significa incremento de la complejidad propia del sistema diferenciado. Situándonos en este punto, podemos añadirle esta teoría evolutiva al marco de referencia estructural-funcional indicado en los capítulos anteriores. Y con ello podemos decir que la sociedad evoluciona hacia una mayor complejidad propia y que, de este modo, es más capaz de aprehender el mundo con mayor complejidad y de reducirlo a sentido. La complejidad propia de la sociedad queda incrementada por el hecho de que una multitud de sistemas pequeños de igual tipo —donde cada participante lo sabe todo, lo ve todo, lo puede todo y lo vive todo con los otros; unos sistemas, pues, donde la complejidad ha de ser restringida a la capacidad de aprehensión del individuo— quedan sustituidos por sistemas sociales relativamente grandes que no resultan ya completamente abarcables por la mirada. Estos sistemas sociales forman sistemas parciales dentro de sí mismos para funciones específicas, por lo que están funcionalmente diferenciados. La estructura de los sistemas pequeños citados en primer lugar está configurada de un modo funcional-difuso. Consisten de hecho, esencialmente, en unas pocas personas conocidas; conocen solo unos pocos roles —como roles familiares o relativos a la edad— de los que se valen las personas en cada caso, mientras que, por lo demás, hay únicamente una repetición de lo mismo. Frente a ellos, los sistemas funcional-específicamente diferenciados son proporcionalmente grandes y pueden variar sus sistemas parciales, dentro de ciertos límites, sin consecuencias para el conjunto; pueden, pues, aceptar una multiplicidad de estados diversos y, por consiguiente, pueden perdurar ante más alteraciones de su entorno[3]. El concepto del

«Some Considerations on the Theory of Social Change»: *Rural Sociology* 4 (1961), 219-239; Íd., *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*, Englewood Cliffs (NJ), 1966, pp. 22, 24 y en más ocasiones; Fr. W. Riggs, «Agraria and Industria», en W. J. Siffin (ed.), *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington (IN), 1957, pp. 23-116; y con notables limitaciones, cf. Íd., «Administrative Development. An Elusive Concept», en J. D. Montgomery y W. D. Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, 1966, pp. 225-255; D. Easton, «Political Anthropology», en B. J. Siegel (ed.), *Biennial Review of Anthropology 1959*, Stanford (CA), 1959, pp. 210-262 (espec. 240 ss.); N. J. Smelser, *Social Change in the Industrial Revolution: An Application of Theory to the Lancashire Cotton Industry 1770-1840*, Londres, 1959; B. F. Hoselitz, «Economic Policy and Economic Development», en H. G. J. Aitken (ed.), *The State and the Economic Growth*, Nueva York (NY), 1959, pp. 325-352. Hay numerosos estudios en J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ), 1963, por ejemplo, pp. 39 ss., 122 ss. y 184; S. N. Eisenstadt, «Social Change, Differentiation and Evolution»: *American Sociological Review* 29 (1964), 375-386. Como confirmación interesante de parte de la cibernética, cf. también M. Maruyama, «The Second Cybernetics: Deviation-Amplifying Mutual Causal Processes»: *General Systems* 8 (1963), 233-241.

3. Cf. a este respecto, en especial, W. R. Ashby, *Design for a Brain*, Londres, [2]1954, y H. A. Simon, «The Architecture of Complexity»: *Proceedings of the American Philosophical Society* 106 (1962), 467-482; para los sistemas sociológicos, cf. O. J. Harvey y H. M. Schro-

sistema simple, indiferenciado y funcional-difusamente estructurado[4] sirve, pues, como concepto de partida para esta teoría evolutiva. Marca una especie de punto limítrofe histórico, un umbral antes del cual puede haber, quizás, una evolución antropológica pero no sociológica. El sistema simple es la concepción de la sociología relativa a un *status naturalis*. En ella, es posible aclarar, una vez más, el giro desde las teorías de la acción hacia las teorías de sistemas, que ha iniciado la sociología y que determina, asimismo, la relación de la sociología política con la teoría política tradicional.

Con las concepciones de un estado originario —ya vengan propiamente referidas histórica o sociológicamente o ya lo sean solo metodológicamente— se lleva lejos un estado extremo para, en comparación con él, despojar de su evidencia y problematizar el estado presente como un todo. La perspectiva de la problematización depende de una teoría presupuesta. Las descripciones de un *status naturalis* de la teoría política tradicional procedían de la explicación teleológica de la acción, a saber, de la concepción según la cual el hombre, en la acción, tiene como fin su beneficio y donde las circunstancias pueden ser favorables o desfavorables. El favor o el disfavor, la ayuda o la amenaza, se vuelven irreconciliables en la absolutización y arrojan pues, desde lados contrapuestos, luces y sombras sobre el estado fáctico del conjunto de la sociedad. Esta oposición irreconciliable contribuyó de manera nada despreciable al descré-

der, «Cognitive Aspects of Self and Motivation», para los sistemas sociales, H. M. Schroder y O. J. Harvey, «Conceptual Organization and Group Structure», ambos en O. J. Harvey (ed.), *Motivation and Social Interaction: Cognitive Determinants*, Nueva York (NY), 1963, pp. 95-133 y 134-166. Como expresión sociológica respecto de la conexión de la complejidad sistémica y de la capacidad de absorber las variaciones del entorno, cf. también M. Banton, *Roles: An Introduction to the Study of Social Relations*, Londres, 1965, pp. 45 ss. Y para la ciencia política, cf., por ejemplo, S. P. Huntington, «Political Development and Political Decay»: *World Politics* 17 (1965), 386-430 (393 ss.).

4. Esta concepción está elaborada muy acusadamente en la teoría de los países en vías de desarrollo de Fr. W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston (MA), 1964. Riggs construye los conceptos de *fused* y *diffracted societies* para señalar el principio y el final de la evolución. Estos tipos son expuestos como tipos ideales sin problemática propia. En virtud de ello surge la impresión —que Riggs seguramente no confirmaría haciendo un examen serio— de que toda problemática social es resultado de una mezcla pasajera de ambos aspectos en las *prismatic societies* y que, por tanto, estaría ella misma condicionada por la evolución. No sorprende que de ahí resulte un dictamen particularmente sombrío de la situación de los países en vías de desarrollo. Al mismo tiempo, este caso atestigua cuál es el significado que le corresponde al marco conceptual de una teoría de la evolución para el juicio de los estados sistémicos en la evolución. Cf., a este respecto, Fr. W. Riggs, «Administrative Development: An Elusive Concept», en J. D. Montgomery y W. J. Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, 1966, pp. 225-255; ahí tenemos la modificación del mismo Riggs de su artículo, y en p. 238 el concepto de sistema no diferenciado es retomado y caracterizado como un *purely heuristic device* [un instrumento puramente heurístico].

dito del derecho natural en tanto derecho *natural*, puesto que no permitía síntesis alguna.

La teoría de sistemas ha superado estas dificultades arraigadas en las teorías de la acción. Su concepción del sistema simple no proyecta hasta el extremo las circunstancias favorables o desfavorables, sino que se apoya en una variación de la medida de complejidad donde las circunstancias favorables y desfavorables pueden ser aprehendidas por un sistema de acción y pueden ser aprovechadas selectivamente en la acción. En este aspecto, puede hablarse, en el nivel teórico, de un avance significativo. Una segunda ganancia está estrechamente ligada con lo que acabamos de mencionar, a saber: la teoría de sistemas tiene mejores opciones de verificación histórica o etnológica que la teoría del paraíso perdido o de la lucha de todos contra todos.

Parece que los órdenes sociales más arcaicos del tipo de la sociedad, en los que se abarcan todas las necesidades de los hombres y a los que podemos retrotraernos (con el sentido de comunidades de origen), son las familias y las tribus. Para estas sociedades no tiene validez la identificación de sociedad y política, mediante la cual una época posterior se caracterizó a sí misma. Lo que vale para estas sociedades es una identificación, previa a estas, entre sociedad y comunidad tribal. La tribu, por razones antropológicas generales, es el sistema social inevitable por antonomasia. Es el sistema que, en su forma originaria, transfiere el poder sumo del entorno a un sentido vivenciable y ligado a la acción, y ello para necesidades humanas. La tribu es, con ello, de acuerdo a su función, la sociedad.

Con este resultado, sin embargo, el tipo sistémico-teórico del sistema simple no queda verificado en sentido riguroso. Ya las familias muestran una estructura de roles diferenciada, debida a sus inherentes diferencias de edad y a sus problemas relativos a la crianza y al cuidado; y tienen, asimismo, un orden normativo correspondiente (tabú del incesto, obligaciones de ayuda, etc.)[5]. Pertenece a la estructura de la familia el que no

5. Por tanto, y debido a estas funciones de la familia que son necesarias para la supervivencia de la humanidad, la sociedad, como tal, no puede ser nunca un sistema simple. Los sistemas simples únicamente son capaces de sostenerse como sistemas parciales de la sociedad. Esto constituía un consenso científico en la antigua tradición europea que veía las relaciones entre hombre y mujer, entre padres e hijos, entre señor y siervo, como sociedad simple, pero no así la casa y la sociedad política. Cf., a este respecto, M. Riedel, «Zur Topologie des klassich-politischen und des modern-naturrechtlichen Gesellschaftsbegriffs»: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 51 (1965), 291-318 (297 s. y 309 s.). El intento impresionante en nuestros días por fundar la sociedad como un sistema simple —el kibutz israelí— podía ponerse en marcha, por tanto, con un notable apoyo financiero y político del entorno, así como en condiciones de desarraigo de la familia como sistema. Y dicho intento fracasa, finalmente, ante el hecho de que un entorno que proporciona este tipo de apoyo espera determinados rendimientos que solo pueden ser producidos sobre la

resulte indiferente quién hace qué. Como sistema, la familia tiene, pues, más potencial de complejidad de lo que puedan tener, individualmente, sus miembros, especialmente los niños, los mayores y, posiblemente, también las mujeres.

Este tipo de diferenciación de roles no permite, empero, separar según roles las funciones religiosas, políticas, económicas y culturales[6]. Su diferenciabilidad queda desatendida en la estructura de roles y, consecuentemente, tampoco puede ser reconocida por los participantes. En la medida en que se configura un orden de estatus, se entiende de suyo que el rol prominente del cabeza de familia es quien da el compás de todas estas funciones. Tiene, por tanto, poco sentido diferenciar, en un orden de la sociedad como este, entre sistemas parciales religiosos, políticos, económicos y culturales[7]. Y en esta medida, las familias y las sociedades basadas en la tribu quedan, de hecho, estructuradas de una manera funcional-difusa.

A ello se añade que la lógica y la legalidad evolutiva específicas de los sistemas puros de parentesco no es apropiada para la totalidad de los puntos de vista relativos a las exigencias de la vida en común de carácter social y la lucha por la existencia. Hay dos posibilidades. La primera consiste en que la naturaleza y el estado evolutivo técnico-cultural fuerzan a la vida en común dentro de grupos muy pequeños. Los aborígenes de Australia, los bosquimanos y los esquimales son ejemplos de ello[8]. Así pues, el

base de una estructura interna diferenciada del *Kibbutz*. Sobre este tema es una buena referencia I. Valler, «Structural Differentiation, Production Imperatives and Communal Norms: The Kibbutz in Crisis»: *Social Forces* 40 (1962), 233-242.

6. Como intento de distinguir este tipo de subestructuras de la familia, cf. M. J. Levy, Jr., *The Family Revolution in Modern China*, Cambridge (MA), 1949.

7. Esto lo intentan, de una manera enteramente consecuente, autores que emplean *un concepto analítico de sistema*. Cf., por ejemplo, S. N. Eisenstadt, *The Political System of Empires*, Londres, 1963, p. 5. Resulta, sin embargo, cuestionable la conclusión de la existencia de sistemas parciales políticos a partir de la necesidad de satisfacer funciones políticas en *todos* los sistemas de la sociedad, como lo es toda conclusión de estructuras a partir de funciones. El concepto del sistema analítico tiene la desventaja de que encubre lo cuestionable de esta conclusión. Por lo demás, resulta muy dudoso hasta qué medida pueden tomarse, en absoluto, *decisiones* políticas en este nivel de la evolución. Cf. M. Gluckman, *Custom and Conflict in Africa*, Oxford, 1955; Íd., *Politics, Law and Ritual in Tribal Society*, Oxford, 1965, pp. 81 ss.; J. van Velsen, *The Politics of Kinship: A Study in Social Manipulation Among the Lakeside Tonga of Nyasaland*, Manchester, 1964. Estos autores, por ejemplo, han mostrado contundentemente que la función pacificadora del gobierno político puede ser satisfecha en gran medida por un sistema de matrimonios y parentesco ampliamente ramificado y complicado, el cual hace difícil encontrar aliados para un conflicto, pues apenas hay apoyos que no deban mantener relaciones de rol con la otra parte.

8. Cf. el primer tipo en la clasificación de los sistemas políticos en África en M. Fortes y E. E. Evans-Pritchard (eds.), *African Political Systems*, Oxford, 1940, reimp. Londres/Nueva York/Toronto, 1964, pp. 5 s. Para Australia, cf. por ejemplo R. Lauriston Sharp, «People Without Politics»: *Systems of Political Control and Bureaucracy in Human Socie-*

parentesco, y ahora en especial el parentesco ligado al matrimonio, se extiende hasta el más allá del mayor de los órdenes político-económicos de la vida en común[9]. Ha de entrar en escena un principio de delimitación territorial que defina, a través de su territorio, y frente a ulteriores relaciones tribales, la unidad más estrecha y autárquica[10]. La segunda posibilidad estriba en que las condiciones permitan una convivencia de grupos mayores consistentes en una multiplicidad de familias procedentes de un mismo tronco (diferenciación segmentada). En ese momento surgen problemas de decisión de un nuevo tipo que no pueden ser ya resueltos dentro de la familia. En un primer momento, pueden ser considerados y decididos en encuentros ocasionales de los cabezas de familia[11]. Solo puede llegarse a tomar decisiones cuando existe el suficiente potencial de dirección sobre la base de diferencias de estatus generacionales, militares, económicas o religiosas dentro de un orden en sí mismo igualitario[12]. Y esto quiere decir que, en este nivel de la organización social, la política no está separada de otros ámbitos de roles de la sociedad; y significa, asimismo, que no puede estabilizarse el gobierno político como tal [13]. Ante todo, la necesidad de decidir ante requerimientos exigentes ya no puede ser cubierta en modo alguno desde roles secundarios carentes de poder y bajo la presión de la unificación. El potencial de este tipo de sistemas para aprehender y reducir la complejidad está limitado por la estructura interna y no da para más. A través de luchas internas de rango, superposiciones bélicas, asunción de modelos ajenos o de cualquier otro modo, *se lle-*

ties. Proceedings of the 1958 Annual Spring Meeting of the American Ethnological Society, Seattle (WA), 1958, pp. 1-8.

9. En esta inherente falta de límites de los puros sistemas de parentesco, Talcott Parsons ve una debilidad decisiva de las sociedades primitivas que se fundan solo en el parentesco y ve asimismo un obstáculo para la posterior evolución, un obstáculo que puede ser superado mediante la estabilización de un dominio terriorial (*Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*, Englewood/Cliffs [NJ], 1963, pp. 37 s.).

10. En este sentido, no se confirma la antigua tesis de que el parentesco y el dominio territorial serían principios del orden legal y político (cf., por ejemplo, H. S. Maine, *Ancient Law*, The World Classics, Londres, 1959, pp. 93 ss.) que se seguirían el uno al otro. Véase, por ejemplo, R. H. Lowie, *The Origin of the State*, Nueva York (NY), 1927; o I. Schapera, *Government and Politics*, Londres, 1956, reimp. 1963.

11. Como ejemplo de una sociedad sin jefes como la descrita puede verse a los amba, que viven en la frontera entre Uganda y Congo. Cf. E. H. Winter, *Bwamba: A Structural-Functional Analysis of a Patrilineal Society*, Cambridge, s. a., espec. pp. 86 s. y 102 ss.

12. Esto resulta especialmente claro en el ejemplo de los somalíes, investigado por I. M. Lewis, *A Pastoral Democracy: A Study of Pastoralism and Politics Among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Londres/Nueva York/Toronto, 1961, espec. pp. 196 ss. Para otros casos cf. E. H. Winter, *op. cit.*, o L. Pospisil, «Kapauku Papuan Political Structure», en *Systems of Political Control and Bureaucracy in Human Societies, Proceedings of the 1958 Annual Spring Meeting of the American Ethnological Society*, Seattle (WA), 1958, pp. 9-22.

13. D. Easton, «Political Anthropology», cit., p. 237, denomina el aspecto político de este orden «*contingent* political system» [sistema político *contingente*].

ga a una diferenciación dinámica vertical de roles específicos de gobierno y, con ello, *a la configuración de un sistema político sobre las familias*[14].

El gobierno político en este sentido surge pues, en primer lugar (o, en todo caso, en gran medida) en tribus más grandes que son conscientes de su raíz común y que, sobre esta base, pueden institucionalizar las vinculaciones específicas relativas al comportamiento e internas a la tribu. De un modo característico, el gobierno político no se hace posible —al tiempo que necesario— sino cuando la economía, mediante el tránsito a la agricultura y la ganadería, alcanza un estado evolutivo tal que exige la propiedad, lo que trae consigo un cierto bienestar y, simultáneamente, una cierta necesidad de decisión[15]. El fundamento de la pretensión de una atención especial, de encaje en el orden global de la vida y de observancia de sus mandatos, es —y, en un primer momento, lo sigue siendo— el parentesco; y no lo es, por ejemplo, el mero hecho de la convivencia en el espacio[16]. De un modo característico, se configura entonces una costumbre, institucionalmente fijada, de conferirle una prominencia especial a una familia de la tribu y transferirle, con consecuencias regladas, un rol político dirigente[17]. En todo caso, sin embargo, estos sistemas presuponen, de acuerdo a su idea, que las relaciones tribales pueden ser abarcadas por la mirada y que resultan, por ello, limitadas en su tamaño. Se prestan a desarrollarse, mediante entrelazamientos, hacia sistemas mayores con un parentesco más alejado, una conciencia de pertenencia más laxa y sin un gobierno central. Sin embargo, en último término, la mezcla de sistema de parentesco y orden político, esto es, la estructura funcional-difusa de estas sociedades, configura una barrera para una ulterior evolución[18]. Cuando, a consecuencia de emigraciones o guerras,

14. La amplia discusión sobre el «origen del Estado» o sobre la existencia de «sociedades sin Estado» tenía presente este problema pero trató de aprehenderlo con una alternativa innecesariamente rígida. D. Easton, «Political Anthropology», cit., pp. 238 ss., señala, correctamente, que resulta más adecuado representarse la evolución histórica como un proceso de creciente diferenciación. Cf., en un sentido similar, A. Almond y J. S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton (NJ), 1960, pp. 2-64.

15. Cf, por ejemplo, I. Schapera, *op. cit.*, p. 126.

16. «La idea de que un cierto número de personas debía ejercer derechos políticos en común simplemente porque sucedía que vivían dentro de los mismos límites topográficos era algo totalmente extraño y monstruoso para la primitiva Edad Antigua» (H. S. Maine, *op. cit.*, p. 108).

17. Ejemplos de ello pueden encontrarse en J. Middleton y D. Tait (eds.), *Tribes Without Rulers: Studies in African Segmentary Systems*, Londres, 1958. Cf. asimismo J. Van Velsen, *The Politics of Kinship: A Study in Social Manipulation Among the Lakeside Tonga of Nyasaland*, Manchester, 1964, espec. pp. 188 ss.; I. M. Lewis, *op. cit.*, pp. 203 ss.

18. Aristóteles (*Política* 1252 17) caracteriza con exactitud la aldea como «colonia de casas» (*apoikía oikías*), esto es, como una construcción habitacional previa a la casa «cuyos miembros son denominados por muchos también hijos de la misma leche o hijos de hijos».

se llega a superposiciones tribales y culturales; o cuando las necesidades de la defensa, la construcción y el mantenimiento de sistemas de irrigación —o cualesquiera otras razones— hace que se requieran mayores lazos de unión, entonces ya no basta con el sentido de la pertenencia por parentesco para garantizar un estatus prominente de roles de gobierno ni para el reconocimiento de las decisiones vinculantes. Se hace entonces necesario *estabilizar el dominio político con independencia de las relaciones de parentesco*. Es este un avance esencial en el sentido de una evolución hacia fundamentos abstractos de las relaciones sociales; una evolución que, simultáneamente, hace necesario un orden más complejo de la sociedad.

La estabilización de este tipo de gobierno se logra siguiendo el modelo jerárquico, esto es, con ayuda de la representación de una diferencia, dada por naturaleza, entre lo superior y lo inferior. Este modelo ha de distinguirse de la división más antigua según el rango de las sociedades de parentesco segmentadas —gracias a Southhall[19] hemos pasado a prestar atención a este hecho—. Estas únicamente eran capaces de una construcción «piramidal» de los segmentos de parentesco individuales en tanto ponían de relieve, por ejemplo, las familias principales de los pueblos, los clanes o las tribus. Sin embargo, con ello, en cada nivel, se repetirían unos roles por principio del mismo tipo y con un poder menguante en el rango superior. En un orden así, el rango no podía ser implementado con efectividad para satisfacer necesidades regulativas o para necesidades adaptativas o innovadoras.

Frente a ello, el orden jerárquico acentúa la significación unitaria y transversal de una diferenciación funcional entre lo superior y lo inferior. A través de la constricción de la imagen de este esquema, una multiplicidad de estructuras muy diversas —y que en principio no se pertenecían mutuamente en modo alguno— quedan entremezcladas en una diferenciación unitaria y vertical. Es el caso de la distinción de roles, las diferencias de prestigio y su gradación, una división de tareas, un poder directivo y una obligación de obediencia que van de arriba a abajo pero no de abajo a arriba —esto es, una asimetría de la relación de roles—. Es el caso también de una duración independiente de la situación y de numerosos mecanismos secundarios, como la simbólica del estatus. Es igual-

19. Cf. A. W. Southhall, *Alur Society: A Study in Processes and Types of Domination*, Cambridge, s. a., 1953, pp. 249 s. David Apter ha aceptado y adoptado, en una teoría de la modernización, esta distinción de pirámides y jerarquías, cf. *The Political Kingdom in Uganda: A Study in Bureaucratic Nationalism*, Princeton (NJ), 1961, pp. 86 ss.; Íd., *The Politics of Modernization*, Chicago/Londres, 1965, pp. 91 ss. Sobre la diferencia con las estructuras de liderazgo más simples de las sociedades arcaicas cf., asimismo, M. D. Sahlins, «Poor Man, Rich Man, Chief: Political Types in Melanesia and Polynesia»: *Comparative Studies in Society and History* 5 (1962-1963), 285-303.

mente el caso de diferentes modos de comunicación o de lenguajes enteramente distintos para el trato con quienes están puestos al mismo nivel o más alto. Y es finalmente también el caso de diferentes libertades en relación con la religión y el derecho. Esta síntesis de aspectos muy diversos del comportamiento dentro de un esquema de orden consistente, donde un elemento apoya al otro, no habría sido algo que las poblaciones tribales simples hubieran podido representarse. La conexión no habría sido manifiesta[20]. Ahora esta es capaz de convencer de que es una distinción, natural y evidente, entre lo superior y lo inferior. La aceptación del gobierno político sobre el fundamento de la costumbre o la confianza, del fatalismo o la creencia en la legitimidad, queda independizada de los lazos de parentesco. Esto es, quedan estabilizadas de un modo general. Con ello, a través de la generalización de una conexión de sentido, se alcanza un decisivo avance evolutivo[21]. Las sociedades que disponen de una estructura de dominio permanente —y que no disponen solo de una estructura de dominio que se improvisa en los casos de necesidad o que está ligada al parentesco— se muestran normalmente como superiores a las otras. Salvo en casos de catástrofe total, su estructura permanece y se mantiene también cuando es asediada y subyugada. Ello es así porque ha incorporado otros mecanismos sociales al gobierno, sobre todo la religión, la organización militar y la economía; y los estabiliza en la medida en que los presupone.

A la vista del significado de la noción de jerarquía y a la vista de sus repercusiones, que llegan hasta las concepciones actuales de Estado y sociedad, resulta aconsejable analizar este éxito de una manera sistémico-teórica con algo más de precisión. Al hacerlo, nos encontramos con dos momentos relacionados que podríamos caracterizar como pluralidad de niveles e indeterminación estructural de los procesos internos al sistema. Ya nos hemos encontrado con las ventajas de una pluralidad de niveles (esto es, el carácter indirecto de la elaboración de información) al hablar de la problemática de la supervisión[22] de roles *especiales* de decisión con

20. Sobre este punto, y muy acertadamente sobre el ejemplo de las tribus indias americanas, cf. W. Miller, «Two Concepts of Authority»: *The American Anthropologist* 57 (1955), 271-289; reimp. en J. D.Thompson *et al.* (eds.), *Comparative Studies in Administration*, Pittsburg (PA), 1959, pp. 93-115.

21. Cf., a este respecto, el concepto de los *evolutionary universals* de T. Parsons, «Evolutionary Universals in Society»: *American Sociological Review* 29 (1964), 339-357. Parsons incluye expresamente, entre los *evolutionary universals* de la historia humana de las civilizaciones, la legitimación cultural del gobierno político y de su organización burocrática (y esto quiere decir: una legitimación que no depende ya del parentesco).

22. Esta valoración positiva de la indeterminación estructural muestra los recientes esfuerzos para una teoría de sistemas más fuertemente ligada al entorno, que está ganando terreno. Véase el concepto de la *requisite variety* en W. R. Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, Londres, 1956, pp. 206 ss.; véase, asimismo, W. Wieser, *Organismen, Strukturen,*

competencias decisorias vinculantes. Este tipo de especialización únicamente puede alcanzarse cuando los roles especiales reciben un apoyo general; esto es, cuando son dotados con medios y legitimidad sin tener en cuenta el resultado de los procesos individuales de decisión. El consentimiento para la decisión es compartido, igualmente, de modo general y por adelantado; y solo posteriormente adquiere mayor consistencia de sentido mediante procesos de elaboración de información específicos al rol. La complejidad del entorno queda así reducida en dos pasos efectuados entre otras estructuras de motivación de tal manera que, en conjunto, puede llegarse a decisiones que nunca habrían podido ser motivadas en un solo acto. En virtud de lo anterior se ha ganado un incremento observable en el ritmo de decisión y, con ello, se ha ganado tiempo para situaciones críticas, pues en los roles de gobierno se puede actuar en el caso singular sin la obtención del consenso. Esto le permite al sistema social mantenerse bajo condiciones que cambian rápidamente en un entorno fluctuante; esto es, le permite tener un entorno *temporalmente complejo*. Por otro lado, mediante estos roles de gobierno, la estructura queda estabilizada de modo indeterminado en lugares decisivos. Se asegura *el hecho de que* se decidirá, pero no *qué* se decidirá. La indeterminación estructural es una característica esencial de todos los sistemas que quieren superar un mínimo de complejidad propia. Han de instalar centros de coordinación y control como centrales para lo imprevisto[23]. De este modo, a través de su estructura, se le hace posible al sistema que sea elástico, que asuma diversos estados, esto es, que sea compatible con más entornos. Y esto significa: poder tener un *entorno objetivamente más complejo*.

Maschinen: Zu einer Lehre vom Organismus, Fráncfort d.M., 1959, pp. 76 ss.; St. Beer, *Kybernetik und Management*, Fráncfort d.M., 1962; y de la ciencia de las organizaciones, cf., por ejemplo, M. Dalton, *Men Who Manage*, Nueva York/Londres, 1959, espec. pp. 243 ss.; T. Burns y G. M. Stalker, *The Management of Innovation*, Londres, 1961; V. A. Thompson, «Bureaucracy and Innovation»: *Administrative Science Quarterly* 10 (1965), 1-20; N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlín, 1966, pp. 23 s. y 52 ss.

23. P. G. Herbst, «A Theory of Simple Behavior Systems»: *Human Relations* 14 (1961), 71-94, 193-239 (72 y 193, respectivamente). Este autor define la diferencia entre sistemas simples y complejos mediante la carencia o existencia de estas centrales de coordinación y control, que trabajan de un modo no inmediato para el *output* del sistema y esto parece ser un criterio secundario.

7

DIFERENCIACIÓN DINÁMICA HORIZONTAL DEL SISTEMA POLÍTICO: ESPECIFICACIÓN FUNCIONAL

Lo que se ha ganado mediante la estabilización institucional de un gobierno jerárquicamente situado por encima de familias y tribus es un incremento de la capacidad de rendir cuentas con un entorno temporal y objetivamente complejo, así como de la capacidad de salir a su encuentro actuando con sentido. Gobiernos de este tipo los ha habido, por ejemplo, en los reinos asiáticos y africanos hasta la Modernidad. Ha de dudarse, sin embargo, de que, en todo ello, se haya tratado de gobiernos puramente políticos y, con ello, de un sistema parcial de la sociedad específicamente político. El que se pongan jerárquicamente de relieve los roles de gobierno no significa, simultáneamente, una especificación funcional de su sentido basada en una encomienda meramente política de la decisión[1]. Al contrario, para el éxito de esta liberación del vínculo con los contextos de parentesco resulta decisivo, presumiblemente, que una especificación como la señalada se encuentre ya subyacente en primer término y que el sistema de gobierno guarde el carácter de una estructura multifuncional. La diferenciación vertical y horizontal de la sociedad nunca se habría podido alcanzar simultáneamente en un solo paso. Las capacidades mágicas y las funciones rituales, en su carácter misterioso e indispensable, dan lugar ciertamente a las primeras expectativas de comportamiento, ponen separadamente a personas o roles específicos fuera de los vínculos de parentesco normales y los aíslan frente a ellos. Esto capacita, al mismo tiempo, para la percepción de funciones políticas no partidistas[2]. El

1. También Parsons distingue la separación de una familia y una responsabilidad política específica de la especificación de la forma política. Cf. T. Parsons, E. Shils, K. D. Naegele y J. R. Pitts (eds.), *Theories of Society*, Nueva York (NY), 1961, vol. I, pp. 30-79 (49).

2. Cf., por ejemplo, J. Middleton y D. Tait (eds.), *Tribes Without Rulers: Studies in African Segmentary Systems*, Londres, 1958, pp. 14 s. Ha de observarse, empero, que en sociedades marcadas y delimitadas por la noción de parentesco resulta difícil institucionalizar y fijar roles aislados. Se encuentran así, en gran medida, también aspectos religiosos so-

punto de partida para poner verticalmente de relieve los cargos políticos por encima de las relaciones de parentesco está, en todo caso, ligado por entero a sanciones mágico-religiosas. Todo ello se corresponde con una cierta presión y necesidad de pensar de un modo determinado. Para todo orden estructurado de manera unitario-jerárquica sería inconcebible que los roles superiores fueran responsables respecto de los subordinados, pues ello anularía la distinción entre lo superior y lo inferior y comprometería la jerarquía mediante un principio que se le opone. La cima de la jerarquía solo puede ser hecha responsable hacia arriba, hacia los antepasados, los espíritus de los muertos o los dioses (lo que no excluye que el pueblo reaccione muy drásticamente ante una señal de disfavor de los dioses)[3]. Finalmente, también parece que su carácter multifuncional resulta inevitable para la estabilidad interna de una estructura de gobierno como la descrita. Los roles prominentes del sistema se extienden, entonces, no al sector político, sino al militar, al religioso y al económico. La estructura queda asegurada mediante la congruencia con el estatus. No hay ningún estatus que fuera susceptible de ser razonado fuera de dicha estructura, ninguna contrajerarquía que pudiera crecer a partir de dudas sobre la primacía.

Otra característica de estos órdenes social-políticos jerárquicos simples es que deben permanecer para la familia funciones políticas destacables. Los roles políticos resaltados desde el punto de vista del gobierno están ocupados con tareas religiosas y militares o con esfuerzos relativos a la autoconservación y al enriquecimiento. No ven como tarea suya la de regular o «desarrollar» el comportamiento diario de la población, de una población que vive dentro de unos modos sancionados y acuñados de manera firme y tradicional, sin que haya muchas alternativas y con escasa necesidad de decisiones.

Por lo demás, el potencial de comunicación de los cargos políticos, sobre todo el de quienes están en la cima, no es suficiente para cubrir la necesidad de decisiones vinculantes de la población dispersa en pequeños grupos. Las aldeas se encuentran frecuentemente lejos de los centros de formación de la voluntad política y llevan su propia vida de manera relativamente autárquica, también desde un punto de vista político[4]. Las

bre el rol legitimados a través de la ascendencia; esto es, bajo el punto de vista de la peculiar cercanía con los muertos de la tribu o el carácter hereditario de una potencia mágica.

3. Son conocidos los ejemplos sacados de la historia del Imperio chino. Cf., para casos enteramente distintos, E. E. Evans-Pritchard, *The Divine Kingship of the Shilluk of the Anglo-Egyptian Sudan*, Cambridge, 1948; reimp. en íd., *Essays in Social Anthropology*, Londres, 1963.

4. Cf., a este respecto, Fr. W. Riggs, «Agraria and Industria», en W. J. Siffin (ed.), *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington (IN), 1957; A. W. Southhall, *Alur Society: A Study in Processes and Types of Domination*, Cambrid-

pequeñas decisiones necesarias quedan a cargo del cabeza de familia. El poder coactivo y decisorio del padre de familia, por tanto, llega muy lejos y queda aprehendido por el derecho del sistema político únicamente en sus trazos gruesos y externos[5]. La escasa intensidad de efectuación del sistema político hacia abajo hace innecesario separar roles políticos en el conjunto de la población para cada uno. En la conciencia de la población no hay ningún «elector», nadie que tenga una opinión y que sea capaz de discutirla, ningún adepto a un partido, nadie que utilice instalaciones públicas, etc. Como máximo, en las grandes capitales de los grandes imperios se extiende de este modo hacia abajo la separación social de un sistema político.

Como el sistema de parentesco está necesitado de lugares prominentes —y también políticos— y dado que, sin embargo, surgen junto al mismo burocracias gubernamentales organizadas de manera distinta al parentesco, encontramos que los conflictos entre órdenes resultan inevitables y que marcan de modo característico los problemas de este estado de la sociedad. No todas las sociedades logran concluir en una solución estable, como la lograda, por ejemplo, en el Imperio chino y en el Japón de los tiempos de Tokugawa[6]. El punto caliente del conflicto estriba, por una parte, en los problemas sucesorios que tienen las familias que gobiernan y que muy frecuentemente solo pueden ser resueltos mediante el asesinato de los candidatos que hay en exceso. Por otra parte, el conflicto se encuentra también en la administración local; esta debería ser sumisa y leal a la burocracia local del gobernante pero, con frecuencia, subyacen vínculos de parentesco en el lugar de su administración[7]. Los problemas

ge, 1953, espec. pp. 121 ss.; Ch. Drekmeier, *Kingship and Community in Early India*, Stanford (CA), 1962, espec. pp. 271 ss.

5. Acerca de las funciones políticas en la familia tradicional china cf. M. J. Levy, Jr., *The Family Revolution in Modern China*, Cambridge (MA), 1949, pp. 159 ss., 232 ss. Otro ejemplo conocido es la posición soberana del *pater familias* en el derecho romano. La despolitización de la familia mediante la formación de estructuras unívocas de decisión (por ejemplo, mediante la igualdad de derechos o mediante una pedagogía complicada) es, pues, únicamente posible cuando el sistema político de la sociedad ha devenido capaz de dar rendimientos.

Por lo demás, ha de notarse que aún hoy, en la definición del Estado como monopolio de la violencia legítima, se pasa por alto que este monopolio encuentra sus límites en las familias y que el empleo de la violencia física sigue siendo legítimo en ellas.

6. A este respecto cf. E. A. Kracke, Jr., *Civil Service in Early Sung China*, Cambridge (MA), 1953, pp. 960-1067. Una comparación de las soluciones china y japonesa se encuentra en M. J. Levy, Jr., *Modernization and the Structure of Societies: A Setting for International Affairs*, Princeton (NJ), 1966, vol. I, pp. 115 ss.

7. Cf. L. A. Fallers, *Bantu Bureaucracy: A Century of Political Evolution among the Basoga of Uganda*, Chicago/Londres, ²1965. Este autor ofrece un ejemplo explicado de una burocracia africana. Abundante material se encuentra asimismo en A. I. Richards (ed.), *East African Chiefs: A Study of Political Development in Some Uganda and Tanganyika Tribes*, Londres, 1959. Para la India, Reinhard Bendix ofrece un panorama general y referencias

de este tipo no surgen más que cuando el sistema de parentesco pierde su función de portador del orden social y cuando el sistema de gobierno se especializa en funciones puramente político-administrativas, quedando incrementada, con ello, su capacidad de rendimiento.

En comparación con esta diferenciación simple y vertical, el potencial del sistema político para la elaboración de información y la toma de decisiones queda visiblemente incrementado cuando se logra poner a disposición de las instituciones y procesos del sistema político un tiempo de trabajo más distendido, esto es, una mayor capacidad. Para ello se requiere que, en el nivel de la sociedad, se ponga a disposición y se apoye un número mayor de roles para funciones específicamente político-administrativas. Se requiere, asimismo, que en estos roles se reúnan informaciones y experiencias; e igualmente es preciso que se puedan configurar, para una acción conjunta, unas habilidades, unas capacidades y una confianza que no pueden estar universalmente extendidas en el conjunto de la sociedad y que no se pueden esperar de cualquiera. Cuando la política y la administración se convierten finalmente en una responsabilidad de profesionales, entonces los órganos de decisión correspondientes pueden funcionar de manera continua sin que, por ejemplo, los miembros de las asambleas legislativas tengan que volver a sus casas a cultivar sus campos. Con una diferenciación dinámica como esta de roles específicamente políticos o burocráticos viene ligada una pérdida de aquel tipo de control social implícito que venía ejercido en las identidades de rol o las constelaciones personales de roles. Un político o un burócrata que ya no ha de tener en consideración sus *propios* roles en contextos de interacción familiares, económicos, religiosos o culturales, debe ahora ser controlado desde *fuera*. Y esto significa que ha de ser controlado según criterios explícitos o condiciones de éxito. Se inicia, así, una transición desde unos fundamentos tradicionales de la legitimación hacia unos fundamentos racionales.

Las dificultades y el frecuente fracaso de esta separación y autonomización de un sistema parcial político de la sociedad han sido tratadas por Eisenstadt dentro de una investigación de amplio espectro[8]. Eisenstadt muestra convincentemente que el logro y la estabilización de un sistema parcial de la sociedad relativamente autónomo, y relacionado primariamente con la política y el gobierno, depende unos presupuestos socioestructurales especificables. Ante todo, otros ámbitos parciales de la sociedad deben ser correspondientemente autonomizados, especificados e incrementados en su rendimiento. Dicho en pocas palabras: estos ám-

bibliográficas, cf. *Nation-Building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 216 ss.

8. Cf S. N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*, Nueva York/Londres, 1963. [*Los sistemas políticos de los imperios*, Revista de Occidente, Madrid, 1966].

bitos han de ser llevados a una forma compatible con la diferenciación funcional de la sociedad. Esta condición general tiene múltiples aspectos. De ellos, han de esbozarse, al menos de pasada, los más importantes, de tal manera que se haga comprensible la problemática tanto histórica como estructural de la configuración de las entidades estatales de la Modernidad.

1. Los ámbitos parciales de la sociedad deben verse incrementados en sus rendimientos de tal modo que puedan cumplir suficientemente sus funciones, esto es, de manera que —estructuralmente y según sea necesario— puedan desechar «excedentes» *no comprometidos* y puedan recurrir a otros sistemas sin desencadenar complicaciones estructurales[9]. En términos generales, pues, tenemos que en la sociedad debe estar institucionalizado un grado más alto de libertad en el sentido de una posibilidad de acción que no esté dirigida a necesidades apremiantes y que no se encuentre estructuralmente sujeta; todo ello para que los sistemas parciales puedan adaptarse los unos a los otros sin que se rompan bajo las exigencias de este proceso en su estructura.

Así, por ejemplo, es conocido y muy debatido el hecho de que la economía, si ha de crearse un sistema administrativo burocrático, debe disponer de suficientes recursos en metálico, unos recursos que, en cada aplicación, no se encuentren comprometidos. Esto es, ha de disponer de un capital monetario que pueda serle retirado sin provocar escasez[10]. Menos habitual es la consideración comprensiva de que, cuando aumentan los requisitos de comportamiento en sociedades diferenciadas, también se espera de las familias un rendimiento mayor en ciertos aspectos, así como una mayor elasticidad interna. Así, la socialización, el reajuste mental de las cargas y un consenso más intenso para un mundo más restringido y por tanto más cercano a la acción[11] son contribuciones de la familia

9. S. N. Eisenstadt (*op. cit.*, p. 26, y más veces) habla, en este sentido, de *free floating resources*. Un aspecto esencial de esta disponibilidad es, naturalmente, la liberación respecto de vínculos fijados por nacimiento o parentesco (de manera adscriptiva). Esto lo subraya también Parsons de otro modo. Cf., por ejemplo, T. Parsons, «Introduction to Part Two», en Íd. *et al.* (eds.), *Theories of Society*, Glencoe (IL), vol. I, pp. 244 ss., o Íd., «Some Considerations on the Theory of Social Change»: *Rural Sociology* 4 (1961), pp. 230 s. Cf., por lo demás, también S. N. Eisenstadt, «Transformations of Social, Political and Cultural Orders in Modernization»: *American Sociological Review* 30 (1965), 659-673; M. J. Levy, Jr., *Modernization and the structure of Societies...*, cit., vol. 1, pp. 33 ss.

10. Véanse las conocidas explicaciones de Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Colonia/Berlín, 1964, pp. 705 ss.; véase asimismo J. A. Schumpeter, «Die Krise des Steuerstaates», en *Aufsätze zur Soziologie*, Tubinga, 1953, pp. 1-71; S. M. Lipset, *Soziologie der Demokratie*, Neuwied/Berlín, 1962, pp. 42 ss.

11. Cf., en este sentido, T. Parsons y R. F. Bales, *Family, Socialization and Interaction Process*, Glencoe (IL), 1955; D. Claessens, *Familie und Wertsystem: Eine Studie zur «zweiten sozio-kulturellen Geburt» des Menschen*, Berlín, 1962; P. L. Berger y H. Kellner, «Die Ehe und die Konstruktion der Wirklichkeit»: *Soziale Welt* (1965), 220-235.

y que el sistema político de la sociedad debe también tener en cuenta. Estas contribuciones deben producirse con relativa independencia de cuáles sean las decisiones que en cada caso se tomen en el sistema político y con independencia también, por ejemplo, de cuál sea el partido que vote cada miembro de la familia[12]. Un incremento así del rendimiento y la autonomía de la familia es alcanzado mediante la especificación de sus funciones y la generalización de su estructura. Ante todo, se alcanza descargando de otras muchas funciones —por ejemplo, las funciones políticas— y a través de la institucionalización, como fundamento del matrimonio, del amor en el sentido de una pasión individual y no regulable socialmente. Al igual que antes, la familia es el centro de control social, porque únicamente en ella son visibles conjuntamente *todos* los roles sociales del individuo. Sin embargo, los controles vienen mediados por un principio muy difuso de adhesión individual, de tal manera que estos resultan compatibles con las exigencias, muy distintas y llenas de conflictos, de una sociedad fuertemente diferenciada.

Un tercer ejemplo de esta evolución está tomado del ámbito de la religión. Aquí, el hacerse autónomo del ámbito de la política depende, en primer término, de la generalización de los símbolos religiosos y de la individualización del miedo[13]. Esto le abre al sistema político un mayor ámbito de acción para la acción legitimable, por una parte, y nuevas fuentes «morales», por otra. Desarrollos en esta dirección son observables desde mediados del milenio anterior al nacimiento de Cristo en diferentes regiones como, por ejemplo, en la India, en Oriente Próximo y en el área mediterránea. No llevan, sin embargo, a una legitimación autónoma (puramente política) del sistema político. Para ello se requiere una separación estructural mucho más intensa entre la política y la religión en todos los ámbitos de rol, la cual no comienza a configurarse hasta la Baja Edad Media, desembocando luego en el principio moderno de la «separación entre Iglesia y Estado»[14]. Después de que las grandes religiones universales hubieran alcanzado ya tempranamente una independencia respecto de los vínculos adscriptivos y una orientación de acuerdo a criterios universales de creencia correcta —y después de que incluso hubieran exi-

12. Acerca de la llamativa estabilidad de la familia incluso en catástrofes políticas cf., como investigaciones empíricas, H. Thurnwald, *Gegenwartsprobleme Berliner Familien*, Berlín, 1948, y H. Schelsky, *Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart: Darstellung und Deutung einer empirisch-soziologischen Tatbestandsaufnahme*, Dortmund, 1953.

13. Esta formulación viene dada de acuerdo con Ch. Drekmeier, *Kingship and Community in Early India*, cit., p. 289. Se trata de una investigación que resulta aclarada bajo la luz del ejemplo de la India.

14. Acerca de esta significación para el surgimiento del moderno orden racional de la sociedad, cf., por ejemplo, O. Brüner, «Das Problem einer europäischen Sozialgeschichte»: *Historische Zeitschrift* 177 (1954), reimp. en *Neue Wege der Sozialgeschichte: Vorträge und Aufsätze*, Gotinga, 1956, pp. 7-32 (22 ss.).

gido e implementado parcialmente una exclusividad de pertenencia—, los esfuerzos religiosos de la Modernidad se concentran en franquear la tensión entre el dogma y la fe en el sentido de una efectuación individual y activa. Con ello va ligado un paso atrás respecto de la corresponsabilidad por las particularidades del acontecer político y económico o por los resultados de la investigación científica, sin que se renuncie a la pretensión general de ofrecer una explicación última del sentido de la vida humana.

2. Con la especialización funcional y la diferenciación se incrementan en la sociedad, simultáneamente, las autonomías parciales y las dependencias independencias e interdependencias. También se altera la estructura de roles. En lugar de las combinaciones personales de roles aparecen cada vez más conexiones objetivo-complementarias de roles de diferentes personas. Esto significa que la integración de la sociedad no puede *ya lograrse a través de la consideración de los otros roles propios* (en ausencia de comunicación), sino que esta ha de venir rendida mediante procesos de comunicación. Los rendimientos de comunicación en el interior de los sistemas parciales individuales —y entre los mismos— deben aumentarse e intensificarse[15].

Sin embargo, los rendimientos del lenguaje general como soporte de la comunicación permanecen esencialmente constantes en el periodo temporal históricamente observable (esto significa que no se puede aumentar esencialmente el rendimiento de comunicación hablando más rápido o mejorando el vocabulario o la gramática)[16]. El aumento y la intensificación de la comunicación solo pueden lograrse dando rodeos, sobre todo 1) mediante la formación de lenguajes disciplinares en tanto lenguajes específicos para la solución de problemas, como por ejemplo el lenguaje de las matemáticas; 2) mediante la organización meditada del proceso de comunicación, que apunta a un reforzamiento de su efecto selectivo; 3) mediante una reproducción técnica de la comunicación singular en los llamados medios de comunicación de masas, y 4) mediante la

15. *Cf., por ejemplo*, Fr. W. Riggs, «Agraria and Industria», cit., pp. 73 ss. Resulta llamativo, por lo demás, que las condiciones sociales de las democracias estables (recogidas, bajo el punto de vista del estado del desarrollo económico, por S. M. Lipset, *Soziologie der Demokratie*, cit., pp. 36 ss.) son, esencialmente, las particulares densidades de comunicación en Estados democráticos estables.

16. No es en modo alguno casual que el lenguaje reciba la presión de estas exigencias y que, desde la Baja Edad Media, se aplique una diferenciación teórica entre ser y lenguaje, aunque en un primer momento fuera por motivos teológicos. Anteriormente se había aceptado predominantemente que las palabras eran parte esencial de las cosas mismas, que las señalaban, y que no eran solo un «soplo». Cf. la consideración de esta cuestión en el *Crátilo* de Platón. No es hasta la Baja Edad Media cuando la orientación de pensamiento nominalista le da al hombre la libertad de denominar una cosa como él quiera y como le interese.

institucionalización de los medios generales de comunicación, que incrementan su seguridad respecto de los efectos[17].

Estos medios de incremento deben estar de acuerdo con aquellas mismas instituciones que garantizan las libertades exigibles en cada uno de los sistemas parciales de la sociedad; es más, deben incluso estar entremezclados con ellas. Así, la seguridad respecto de los efectos de la comunicación se logra justo mediante aquellos mismos medios que en cada sistema institucionalizan aquellas libertades; por ejemplo, mediante el dinero, mediante el poder legítimo, mediante la autoridad científicamente cubierta o mediante el amor. A estos medios se les exige, pues, seguridad respecto de los efectos y libertad. Esto es condición de un grado superior de generalización de las correspondientes expectativas de comportamiento.

3. Otras modificaciones quedan desencadenadas en virtud de que, en los órdenes sociales funcionalmente diferenciados, ha de cambiarse la forma típica de la vinculación entre roles. La diferenciación de roles avanza en tal medida que la combinación de roles en las personas individuales no queda ya fijada mediante la estructura social; consecuentemente, no puede ser ya presupuesta sino que ha de ser confiada, en mayor o menor medida, al azar.

También los órdenes sociales simples conocen roles cada vez más diversos y por ello conocen la diferenciación de roles. Pero estos se apoyan en que los roles portadores de conflictos y que deben ser combinados lo son, en cada caso, en una persona. La vinculación de estos roles queda pues fijada a través de la estructura del sistema social sobre la base de unos roles inevitables de género y edad. El cabeza de familia es, en calidad de tal, requerido para las armas, es responsable de la observación de los rituales, es propietario y productor, miembro del consejo de la tribu, etc. Precisamente porque esta combinación está hecha a medida de las posibilidades de comportamiento de una persona típica ocurre que estos órdenes sociales pueden intercambiar personas sin alterar la estructura de roles. Los sucesores entran fácilmente en la combinación de roles ya formada sin que haya otras obligaciones de roles dependientes de ellos que les hagan entrar en conflicto[18]. Por tanto, un orden social así no

17. Cf., para este punto, principalmente el concepto de los lenguajes de dirección generalizables de Talcott Parsons, espec. en «On the Concept of Influence»: *Public Opinion Quarterly* (1963), 37-62; también Íd., «Die jüngsten Entwicklungen in der strukturell-funktionalen Theorie»: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 16 (1964), pp. 30-49 (37 ss.).

18. Cf., a este respecto, M. Fortes, «The Structure of Unilineal Descent Groups»: *American Anthropologist* 55 (1953), 17-41 (espec. p. 36). Una elaboración más básica de esta noción se encuentra en S. F. Nadel, *The Theory of Social Structure*, Glencoe (IL), 1957, pp. 68 s. No obstante, este tipo de ordenación (con las vinculaciones de roles fijadas de modo rígido e institucional) no puede ser vista como poseedora de validez universal. Hay también sociedades relativamente simples que han institucionalizado la elección de per-

precisa ni conoce normas abstractas, ni siquiera valores abstractos. Para la interacción objetiva de las acciones basta el nivel concreto de los roles. La relación entre dichos roles puede ser elaborada llegando hasta el individuo y puede ser trasladada *a este mismo*, de *manera que* cada *momento* apoya al otro. Por este medio se llega a esa homogeneidad asombrosa y a esa similitud de las historias vitales en los órdenes sociales arcaicos. Justamente porque el orden social emplea la unidad de la persona como principio estructural tenemos que *ella* no puede dar como *rendimiento* ningún «individualismo».

Sin embargo, la capacidad de una persona para asumir roles diversos es limitada. Por consiguiente, los órdenes mono-estructurales del tipo descrito no pueden superar una medida muy pequeña de complejidad. Cuando la evolución, mediante la especialización y la diferenciación, multiplica el número de roles requeridos, deben encontrarse nuevas formas de combinación de roles y de separación de estos. Para que sean temporal y objetivamente combinables, los roles individuales deben orientarse según criterios universales, independientes de la persona y de sus relaciones particulares. Con ello se da inicio a un proceso de racionalización de los roles que lleva a un primer plano de la reflexión el efectuar, en cada caso, de efectuaciones específicas. Al mismo tiempo, exige normas y valores abstractos, en suma, ideologías, según las cuales se puede decidir qué roles han de asumirse y quién debe hacerlo, así como cuándo ha de hacerse y para lograr qué efecto[19].

Solamente con esto, sin embargo, no puede dominarse la multiplicidad de roles y la complejidad interna de los órdenes sociales fuertemente diferenciados. Ha de añadirse a todo ello una medida mayor de división de roles, de indiferencia institucional frente a los «otros roles», en cada caso sin actualizar, de los pares [*Partners*]. La indiferencia frente a otros roles debe estar permitida, ha de ser inofensiva e incluso, dado el caso, tiene que ser preceptiva[20]. Ha de ser por principio irrelevante —por to-

tenencias. Para un ejemplo de la antropología política, cf. Fr. Barth, *Political Leadership Among Swat Pathans*, Londres, 1959.

19. M. J. Levy (*Modernization and the structure of Societies*..., cit., vol. I, p. 197) ve en esta problemática de la diferenciación compleja de roles un fundamento del síndrome, propio de los órdenes sociales civilizados, en el que se dan unas orientaciones y tendencias racionales (que inciden en el rendimiento), universalistas, funcional-específicas, neutrales respecto del sentimiento y que evitan el contacto íntimo.

20. Por lo demás, este es el sentido sociológico de la moderna ideología de la igualdad, en especial del principio legal de la igualdad ante la ley. Cuando la igualdad queda postulada en este sentido, significa que es evidente por sí misma y que la desigualdad ha de ser fundamentada. La desigualdad, empero, no es otra cosa que el hecho de que, en ciertos contextos de roles, «otros roles» son tenidos en consideración; esto es, que alguien es dispensado de pagar impuestos porque es de noble linaje, o que alguien tiene la preferencia en un cruce porque viaja en una carroza del Estado, o que obtiene una vivienda porque tiene mu-

mar un ejemplo del ámbito político-administrativo— cuál es la tribu a que pertenezca un político o funcionario, cuántos bienes tenga, a qué religión pertenezca, con quién pase su tiempo libre, etc. En la medida en que una indiferencia así frente a todos los roles no políticos de la sociedad no está asegurada estructuralmente —la indiferencia estructural, obviamente, también puede encontrar expresión en el principio de la justa representación proporcional—, queda inserto un principio selectivo en el sistema político bajo la forma de una combinación privilegiada de roles; un principio selectivo que restringe la capacidad de recibir y elaborar informaciones, especialmente para la absorción de conflictos sociales[21].

La división de roles hace imprevisibles las combinaciones personales de roles. En la medida en que no puede ser realmente confiada al azar, la selección de personas para los roles se convierte en un problema que únicamente puede ser resuelto mediante procesos conscientes y según la medida de ciertos criterios. Esto exige una medida superior de movilidad social en dirección horizontal y vertical, un sistema de documentación de capacidades para ciertos roles. En especial, se requiere un sistema educativo cuyo desarrollo pase por la obtención de certificados, así como un mercado de trabajo en funcionamiento que pueda asegurar una oferta igualitaria y, con ello, una continua ocupación y provisión de roles[22]. Por último, pero no menos importante, le pertenece a este orden el que el estatus pueda ser obtenido casi únicamente a través de la decisión en organizaciones[23].

4. La ordenación del estatus no se cambia únicamente bajo puntos de vista relativos a la selección, sino también —y de una manera mucho

chos hijos, etc. Así pues, el principio de igualdad quiere decir, fundamentalmente, que la persona por sí sola no es, en modo alguno, un principio con sentido para la combinación de roles. Al contrario, todo acto de generar tal combinación requiere una fundamentación objetiva y fundada. Sobre este punto de un modo más exhaustivo cf. N. Luhmann, *Grundrechte als Institution: Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Berlín, 1965, pp. 162 ss.

21. De este modo, no debe afirmarse en modo alguno de manera general que la separación de roles y la indiferencia del sistema político es siempre «correcta» y que siempre ha de ser recomendada. En la absorción de exigencias y contradicciones dentro del sistema político entra más que solo la igual accesibilidad para todos. Puede muy bien ocurrir que un principio selectivo en forma de excesiva interconexión de determinados roles —por ejemplo, la nobleza y «la educación y la propiedad»— con los del sistema político resulte inevitable para impedir de entrada un desbordamiento con conflictos irresolubles.

22. Una mercantilización como la descrita se ha hecho evidente para todos los roles de trabajo profesional. Tampoco es raro que los cónyuges, después de la decisión de casarse, sean solicitados por instituciones similares al mercado, aunque el principio del amor cargue este comportamiento con especiales dificultades de exposición. Para los científicos en formación, las grandes sociedades científicas, los congresos y las publicaciones cumplen funciones similares al mercado.

23. A este respecto, cf. N. Luhmann, *Funktionen und Formen formaler Organisation*, Berlín, 1964, pp. 156 ss.

más fundamental— tan pronto como tiene lugar una división horizontal de la sociedad en sistemas parciales funcional-específicos. La jerarquía social unitaria se rompe por su escaso potencial para la complejidad. En cada uno de los sistemas parciales de la sociedad se forman, las unas junto a las otras, múltiples pirámides de estatus que son autónomas y que ya no pueden ser remitidas a principios consistentes de rango. La política, la economía, el oficio eclesiástico, la ciencia, el arte —y, recientemente, también el entretenimiento de masas— ofrecen caminos de ascenso separados. El rango bajo un determinado punto de vista no es reconocido, sin más, en otro. Alguien que no ha servido en el ejército puede encontrase en la cima del Estado, y los profesores deben esperar en la cola del peluquero. Sobre todo, las relaciones de rango son imprevisibles en los contactos con desconocidos. Los contactos requieren, por tanto, una llamativa simbólica de estatus, o bien quedan armonizados según el tono impersonal-objetivo o informal-amigable de la igualdad. Ante todo, en los contactos entre las pirámides de estatus se mantiene la igualdad de rango y para ello se ponen en juego reglas. Y ello es así aunque de vez en cuando puedan surgir dudas. Es el caso por ejemplo, en las grandes organizaciones, de cuál es el nivel en el que las cimas pueden hacerse más pequeñas o de mediante quién pueden ser recibidos los Beatles. En ese caso, el rango relativo al estatus pierde su función de otorgar una segura superioridad para situaciones imprevisibles, esto es, una función de reducción de complejidad para quien posee estatus, con lo que queda también para el sistema político, en mayor o menor medida, como medio de poder estructuralmente asegurado[24].

5. La diferenciación funcional lleva crecientemente a una marcada especificación de los contactos sociales. Más allá de un círculo de relaciones íntimas necesariamente restringido, cualquiera ha de mantener numerosos contactos, en parte sumamente fugaces, en los que únicamente interesan los roles y en modo alguno las personas individuales. Amplios ámbitos de la acción social se vuelven, así, impersonales. Esto trae consigo una descarga de complejidad, pero exige también, por otro lado, la renuncia a la exposición y satisfacción de necesidades personales en tanto no resulten relevantes para los contextos de rol vigentes en cada momento. Uno debe aprender a controlar y aplazar los deseos y sentimientos, los estados de ánimo y los enfados, hasta que haya llegado el momento

24. Cf., a este respecto, por ejemplo, Fr. W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Londres, 1961, p. 25. Es destacable, asimismo, que la investigación de Richard L. Harris y Robert N. Kearney acerca de los sistemas de administración de dos países «desarrollados» diferentes se haya encontrado con una superioridad de estatus muy clara de la burocracia en la sociedad menos fuertemente diferenciada (cf. R. L. Harris y R. N. Kearney, «A Comparative Analysis of the Administrative Systems in Canada and Ceylon»: *Administrative Science Quarterly* 8 [1963], 339-360).

oportuno. Bajo la presión de estas exigencias de comportamiento, la psique humana queda transformada, cabe decir «civilizada»[25]. Paz y sustento, *pax et iustitia*, los grandes temas y temores del filosofar político-social tradicional, quedan ahora asegurados en la vida normal mediante el rendimiento incrementado del sistema político. Por consiguiente, el hombre puede disponer de un plazo más amplio, puede vivir según el reloj, puede volverse cortés, puede soportar más tensiones de tipo secundario, puede desarrollar una sensibilidad social y puede absorber más cargas antes de «salirse de su papel». En otras palabras, puede aprender una personalidad individual en disposición de asimilar numerosos conflictos irresueltos, así como problemas de un orden social muy complejo. Asimismo, dichos conflictos y problemas los puede, cuando no solucionar, sí al menos desplazarlos hacia lo socialmente inofensivo a través de mecanismos intrapsíquicos. Un sistema político diferenciado socialmente de forma dinámica presupone un ciudadano del Estado que sea civilizado en el modo aquí descrito. A este ciudadano se le puede suponer que, en caso de insatisfacción con las decisiones políticas, no rompa escaparates sino que siga unos procesos judiciales contencioso-administrativos; esto es, que no se presente como turba sino como elector. Y ello significa siempre: esperar. Como puede verse en los países en vías de desarrollo, esta presuposición no está justificada sin más. Su cumplimiento depende de unos procesos de transformación psíquica muy lentos y de hondo arraigo.

Si ponemos ahora ante nosotros todas estos numerosos y diversos condiciones y problemas resultantes de la especificación funcional, entonces se nos hace comprensible que solo unas escasas constelaciones históricas pueden colaborar al éxito en este paso evolutivo. Aunque es cierto, tal y como ha indicado Eisenstadt[26], que una y otra vez se han dado inicios de esta especificación en los primitivos imperios burocráticos, la estabilización duradera de un orden social horizontalmente diferenciado —donde el sistema político ha quedado especificado en funciones parciales— solamente ha sido lograda en la Europa determinada por la Modernidad.

Comparada con lo anterior, una división únicamente vertical y jerárquica de los roles políticos de gobierno (pero no únicamente políticos) parece haber sido más simple. Tiene menos presupuestos complejos en una sociedad menos compleja y solo exige, en lo esencial, que la legitimidad de la decisión política y la confianza en el gobierno político queden se-

25. Para profundizar en esto, cf. N. Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation: soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, 2 vols., Basilea, 1939. [*Sobre el proceso de civilización*, FCE, Madrid, 2011].

26. *The Political System of Empires*, cit.

paradas del vínculo con el parentesco de sangre y que tome existencia independiente con la ayuda de representaciones mágico-religiosas. Esto ha tenido lugar con éxito en numerosos casos históricos que son independientes los unos de los otros. Son ejemplo de ello el Imperio chino, el antiguo Egipto, los diversos imperios del Medio Oriente, las ciudades-Estado de la cultura mediterránea antigua, los principados indios, Siam, el califato árabe y sus estados sucesores, el imperio de los incas y el de los aztecas, los estados feudales surgidos después de las migraciones de pueblos al final del Imperio romano, así como Japón, los diversos reinos del África negra y otros más.

La consolidación de estos gobiernos en sistemas de fijación de las decisiones vinculantes —que actúan según unos programas propios y que no están ya ligados a través de combinaciones de roles en la sociedad— se encuentra con dificultades máximas. Dicha consolidación fracasa, la mayor parte de las veces, ante el dominio en la sociedad de modos de pensar y de expectativas con orientación tradicional. Estos además fuerzan al sistema político a justificarse en términos tradicionales, en contradicción con sus ambiciones estructurales[27]. Y el fracaso se da asimismo, en especial, ante la escasa capacidad del sistema político para la elaboración de datos y la comunicación. No es hasta la modernidad cuando irrumpe y surge con éxito esta consolidación.

La diferenciación de la religión, la política, la economía, la cultura y la formación individual de la personalidad se había logrado ya en la Baja Edad Media de una manera relativamente amplia. La reflexión filosófica había alcanzado en la escolástica un grado de abstracción tal que facilitó una consideración crítica y una inversión de sus premisas. A través de la diferenciación estructural-funcional, que estaba en sus inicios, se desencadenaron tensiones, como, por ejemplo, la de que las crisis económicas no podían ser ni dominadas políticamente ni explicadas religiosamente dentro del marco del dogma recibido en la tradición. Asimismo, con esta misma diferenciación se hicieron preguntas que en un primer momento, como de costumbre, iban dirigidas a la religión. Una ola de fanatización religioso-reformadora fue la consecuencia de todo ello, la cual sin embargo ya no dio paso a instituciones estables[28] sino que se fue desvaneciendo en las guerras confesionales de principios de la Modernidad. De

27. La orientación tradicional (que aquí solo podemos señalar) es la de reducir un tipo de complejidad en tanto la presuponemos ya reducida por una historia común. Ello resulta inevitable, al igual que con las nociones funcionalmente equivalentes de un «lenguaje del ser» o un «derecho natural», mientras la sociedad no pueda formar e institucionalizar unos mecanismos efectivos de reducción planificada y selectiva de complejidad. Cf., a este respecto, N. Luhmann, «Reflexive Mechanismen»: *Soziale Welt* 17 (1966), 1-23.

28. Sobre este punto, una buena referencia es O. Rammstedt, *Sekte und soziale Bewegung: Soziologische Analyse der Täufer in Münster (1534/35)*, Colonia/Opladen, 1966.

estas guerras surgió el «Estado» moderno como instancia neutral, cuya efectividad racional se concibió como necesaria aunque al mismo tiempo problemática[29]. Cabe extraer algo de información acerca de estos acontecimientos a partir de las interpretaciones que los acompañan. El pensamiento acerca del derecho y el Estado en la Modernidad vibraba ante la exigencia de explicar un fenómeno socio-político sin que tuviera a su disposición la perspectiva distanciada de la teoría sociológica. Aunque una descripción en cierto modo apropiada de estas corrientes de pensamiento quede fuera de los límites de nuestras investigaciones, resulta, sin embargo, útil seguir la pista, en algunos ejemplos, a la reacción inmediata del pensamiento en esta nueva situación antes de que prosigamos su análisis sociológico.

29. Cf., por ejemplo, R. Schnur, *Individualismus und Absolutismus: Zur politischen Theorie vor Thomas Hobbes*, Berlín, 1963.

8

INTERPRETACIONES CONCOMITANTES

No es hasta el siglo XIX cuando encontramos una ruptura radical con las categorías tradicionales del pensamiento socio-político, que estaban hechas a la medida de órdenes sociales más antiguos y más simples. No es casual que sea en el siglo que dio nacimiento a la sociología. Solo entonces aquellos mecanismos sociales que permiten —como hemos visto— una diferenciación de la sociedad en sistemas parciales específicos para una función ganan toda su reputación como objetos legítimos y de primer orden para la discusión filosófica, científica, literaria y política. Libertad y dinero, amor y éxito, trabajo y civilización quedan así elevados a «valores», a falta de una mejor elaboración filosófica. Solo el siglo XIX crea la posibilidad de analizar sociológicamente estos mecanismos mismos y sus valores, el sistema político y sus ideologías.

Hasta el umbral del siglo XIX, el pensamiento socio-político permanecía, sin embargo, encerrado dentro de los antiguos métodos, conceptos fundamentales y construcciones intelectuales de la «filosofía práctica»[1]. En virtud de ello, ante una mirada superficial se mantiene la apariencia de una continuidad y no siempre se puede rastrear con facilidad la reacción a las nuevas relaciones que transforman completamente el sentido de conceptos ampliamente empleados.

1. Cf. a este respecto W. Hennis, *Politik und praktische Philosophie: Eine Studie zur Rekonstruktion der politischen Wissenschaft*, Neuwied/Berlín, 1963. En este intento de una reconstrucción de la ciencia política, cf. *supra*, capítulo 1, nota 15. Cf., asimismo, M. Riedel, «Hegels 'bürgerliche Gesellschaft' und das Problem ihres geschichtlichen Ursprungs»: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 48 (1962), 539-566, e íd., «Zur Topologie des klassisch-politischen und des modern-naturrechtlichen Gesellschaftsbegriffs»: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 51 (1965), 291-318; J. Habermas, «Die klassische Lehre von der Politik in ihrem Verhältnis zur Sozialphilosophie», en *Theorie und Praxis: Sozialphilosophische Studien*, Neuwied/Berlín, 1963, pp. 13-51, quien empero sitúa antes la ruptura decisiva. [*Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*, Tecnos, Madrid, 1997].

Las doctrinas acerca del contrato de Estado y el derecho natural se encuentran ya en la Antigüedad. Soberanía y representación son conceptos que se remontan a la Edad Media. La distinción entre *oikonomia* y *politeia* recibe nueva vida, aunque en la Edad Media hubiera sido abandonada ante los estados feudales. Es aún enseñada por Kant y únicamente se hace imposible por la aparición de las nuevas «economías nacionales». Asimismo, también se mantiene la explicación teleológica del sentido de la acción y de las instituciones sociales en relación a fines, aunque la crítica filosófica y científico-natural de las *causae finales* hubiera destruido su pretensión de verdad. En el concepto de sociedad, la continuidad queda sujeta y asegurada mediante la fórmula *civitas sive societas civilis*.

Sin embargo, las mismas palabras alteran su significado cuando son pronunciadas en situaciones diferentes. Los mismos conceptos no indican lo mismo cuando responden a diferentes preguntas. Este cambio de sentido que se produce de modo subyacente puede ser expuesto con el concepto general de la *sociedad políticamente constituida*.

El sentido del antiguo concepto de *koinonía politiké* (o, posteriormente, *civitas*) permanece ligado a la división vertical del gobierno político. Solo cabe aprehenderlo suficientemente cuando se presta atención al hecho de que la esencia de la *polis* consiste en no ser *oikos*. La *polis* no es dirigida despóticamente como lo es el *oíkos* sino que es una comunidad de los hombres libres, conformada por encima de las familias y las tribus. En ella, ciertamente, la comunidad de linaje, asentamiento y tradiciones sigue siendo afirmada como *ethos* y *nomos*, pero no está determinada por vínculos particulares ni por intereses específicos, sino que se decide de acuerdo a la razón. La *koinonía politiké* es, pues, el lugar en el que el hombre realiza sus posibilidades más elevadas, el lugar de la justicia en el sentido de una distancia idéntica respecto de todos los valores y todas las necesidades específicas. Su constitución, la *politeia*, es el orden universal, el que tiene duración. Con estas ideas queda solemnizado el elevarse de la sociedad por encima de la familia y la tribu. Esta nueva conquista de la política que se sitúa en un orden superior, la cual muy pronto (ya en la Antigüedad) toma dimensiones de Estado mundial, se convierte incluso, en san Agustín, al transferirlo a la *civitas dei*, en el reino de la gracia.

Cuando los pensadores de la Modernidad hablan, como si fueran sinónimos, de la *civitas* en términos de *societas civilis*, *civil society*, *commonwealth* o, más tarde, Estado[2], tienen otro problema ante sí, a saber, el del «Leviatán», esto es, el gobierno convertido en autónomo, confe-

2. Cf., por ejemplo, J. Locke, *Two Treatises of Civil Government* II, 7 (citado según la edición de Everyman's Library, Londres, 1953, pp. 154 ss.); S. Pufendorf, *De iure naturae et gentium libri octo*, VII (citado según la edición de Fráncfort d.M./Leipzig, 1744,

sionalmente neutral —o al menos tolerante— en la medida de lo posible y concentrado en la decisión específicamente política. Ciertamente, la distinción entre familia y sociedad política es considerada en detalle[3] y es verdad que la división entre la casa y el gobierno del príncipe implica unas dificultades considerables para los juristas[4]. Sin embargo, la gran teoría no ve en todo esto su problema principal. Lo que hace que este gobierno parezca tan problemático y tan necesitado de fundamentación es, justamente, la ruptura de aquellas garantías sociales dadas en virtud de la urdimbre de roles de la sociedad. La amenaza no reside ya en el antiguo problema del tirano, del capricho personalmente determinado, sino en la estructura de la sociedad, que hace necesario un instrumento tan peligroso para su autocontrol.

Por consiguiente, la sociedad queda definida como una *societas*, como la reunión racional de individuos respecto de fines —también para ello hay, empero, prefiguraciones antiguas—. La estructura tradicional de tipos de sociedad ideológicamente determinados queda minada por la teoría de un impulso social natural e individual y más tarde por una doctrina de la acción ligada a intereses privados[5]. En la reunión de estos individuos, que actúan de acuerdo a sus propios intereses reconocidos, no se trata ya de la fundación de la *politeia*, sino, mediante un contrato de gobierno adicional, de la fundación de la policía. No se espera que la permanencia y la duración vengan de la virtud, la justicia y el idéntico distanciamiento respecto de los valores particulares. Antes al contrario, dicha permanencia y duración es esperada de un potencial de decisión específicamente político con el que se asegura la paz y se persigue activamente el bienestar. Las posibilidades más elevadas de los hombres quedan confiadas a la religión y no son realizadas en la política.

Apenas se tiene conciencia de la intensidad de este cambio en el interés por los problemas respecto de la Antigüedad, pues para ello habría

vol. II, pp. 109 ss.); I. Kant, *Metaphysik der Sitten*, § 46 (Philosophische Bibliothek, Leipzig, 1870, p. 152).

3. Cf. el mismo capítulo de Locke que hemos citado o Chr. Wolff, *Vernünftige Gedanken von dem gesellschaftlichen Leben der Menschen und insonderheit dem gemeinen Wesen*, Fráncfort d.M./Leipzig, [4]1736.

4. Un ejemplo es la gran controversia en torno a la cuestión de si, en este contexto, frente a todos los derechos que se le oponen —y por encima de ellos— puede ser construido el *ius eminens* del príncipe como *dominium*. Cf. Hugo Grotius, *De iure bellis ac pacis libri tres* II, 14, § 7 (citado según la edición de Ámsterdam, 1720, p. 416) y las reservas de Pufendorf respecto del uso del concepto de *dominium* en este contexto (cf. *op. cit.*, VIII, 5, § 7, vol. II, pp. 425 ss.). Más referencias en G. Meyer, *Das Recht der Expropiation*, Leipzig, 1868, pp. 125 ss.; o en O. von Gierke, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorie*, Aalen, [5]1958, pp. 295 s.

5. Cf., asimismo, Fr. Jonas, «Zur Aufgabenstellung der modernen Soziologie»: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 52 (1966), 349-375 (espec. 363 ss.).

de tenerse como presupuesto imprescindible una comprensión sociológica de la diferenciación funcional-estructural que acaba de iniciarse. En la «filosofía práctica» falta un proceso paralelo a la crítica de la Escolástica, un proceso desplegado a través de la nueva metafísica y la nueva concepción de la ciencia —nominalista, subjetiva y funcionalista— que actúa solo indirectamente. Sin embargo, en numerosas figuras de pensamiento, ya sean tradicionales o de un tipo nuevo, cabe leer que este nuevo campo es observado de un modo atento y despierto; y en ellas se ve también que los esfuerzos para un diagnóstico y una terapia son rápidamente puestos en juego.

Ante todo, merece destacarse el modo en el que fueron desarrolladas las antiguas *doctrinas acerca del contrato de Estado*[6]. Mientras que la Edad Media, con escasas excepciones, únicamente conoce los contratos de señorío y vasallaje donde el pueblo viene presupuesto como totalidad capaz de acción —y, en virtud del contrato de Estado, queda confrontado ante el soberano como una *universitas* con sus propios derechos— ahora encontramos que nuevos pensadores, como Richard Hooker[7] o Johannes Althusius[8], retoman la idea antigua de un contrato social. Y no es sino a través de este contrato como se constituye aquella totalidad capaz de contrato. Ambas nociones son ahora combinadas en la teoría dominante[9]. Sobre el fundamento del *pactum unionis* queda sellado el *pactum subjectionis* con el soberano[10]. En la medida en que es discutida la construcción jurídica en particular y sus consecuencias, en esa misma medida resulta interesante la distinción misma. Es el primer síntoma de una separación consciente entre la sociedad y el sistema político según el criterio de unos fundamentos de derecho diferenciadores.

Asimismo, en este contexto ha de situarse también *la concepción mecanicista del Estado como máquina*. Dicha concepción no tenía en modo alguno el sentido de arrojar al hombre al dominio total de la arbitrariedad sin alma y sin habla —como cabría suponerse a partir de las aversiones de

6. Cf., a este respecto, como panorama, O. von Gierke, *op. cit.*, pp. 76 ss.; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Darmstadt, ³1959, pp. 201 ss.

7. *Of the Laws of Ecclesiastical Polity* (citado según la edición de la Everyman's Library, Londres, 1954), I, 10, pp. 187 ss.

8. *Politica methodice digesta*, Herborn, ³1614, reimp. Aalen, 1961, espec. el «Schema Political» y las explicaciones fundamentales del capítulo I.

9. Resulta bastante significativo que las posiciones monistas, que únicamente reconocen un contrato social, se radicalicen súbitamente en la nueva realidad diferenciada, ya sea para retirarle todo derecho al pueblo (Hobbes) o bien para retirarle todo derecho al soberano (Rousseau). Tienen mucha notoriedad, pero no se implementan.

10. Cf., como exposición que ha tenido gran influencia, Pufendorf, *op. cit.*, vol. II, pp. 127 ss. o Íd., *De officio hominis et civis juxta legem naturalem libri duo*, II, 6, § 7-9 (citado según la edición de Cambridge, 1735, pp. 293 s.). Pufendorf sitúa como requerido, entre ambos contratos, aún un *decretum* que establezca con firmeza el gobierno.

nuestros días frente a la técnica—[11]. Al contrario, la máquina era un modelo para la limitación del poder mediante la razón referida a fines. El Estado debería (únicamente) efectuar los rendimientos para los que fue creado. Asimismo, el símil con la máquina deja claro que el Estado no podría tener rendimiento alguno si no actuara conforme a sus propias leyes internas. De modo similar, todos los esfuerzos por alumbrar, propagar y aclarar una *razón de Estado* propia —en el sentido de una técnica de mantenimiento y reforzamiento del sistema político— estaban habitados por intenciones de limitación[12]. El hecho de prescindir de la moral corriente, válida para cualquiera y acuñada por la sociedad, queda compensado por el complicado cálculo racional y el riesgo incrementado al que queda expuesto quien actúa en asuntos de Estado[13]. Cabe reconocer una tendencia a desplazar los problemas y a efectuar una reducción desde fuera hacia dentro, esto es, desde la moral general de la sociedad hacia el interior de la política de Estado, la cual, por mor de su función específica, no raramente ha de actuar bajo puntos de vista valorativos que han sufrido un desplazamiento o debe operar, incluso, según signos morales invertidos.

Este mismo desplazamiento desde fuera hacia dentro se encuentra igualmente en un nivel mucho más fundamental por cuanto cambia el sentido de la *noción de derecho natural*. El derecho natural que vincula a los hombres en virtud de la verdad dada por la naturaleza del ente se convierte en el derecho natural que vincula ahora al hombre a través de la naturaleza de su razón, que él ha de controlar en la razón paralelamente conformada de sus iguales. Anteriormente, el derecho natural se había convertido en un símbolo de la complejidad ya reducida de la so-

11. Cf. C. Schmitt, «Der Staat als Mechanismus bei Hobbes und Descartes», en *Dem Gedächtnis an René Descartes* (Berlín, 1937), *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 30 (1937), 622-632.

12. Cf., sobre todo, Fr. Meinecke, *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, Múnich/Berlín, ²1925, con un concepto fundamental de razón de Estado particularmente ahistórico. Cf., asimismo, G. Ritter, *Die Dämonie der Macht*, Múnich, ⁶1948.

13. En las manieristas doctrinas acerca de las razones de Estado, en las que entra profusamente Schnur (*Individualismus und Absolutismus: Zur politischen Theorie vor Thomas Hobbes*, Berlín, 1963, pp. 50 ss.), falta, empero, este momento de compensación de una regla de razón aprehensible. Sin embargo, la razón de Estado quiere decir solo esto. Sin embargo, este modo de ver no se impone. Por lo demás, el cálculo, justo debido a su racionalidad aprehensible, debe ser secreto. La razón no requiere aquí, como en el siglo XVIII, la esfera pública [*Öffentlichkeit*] como confirmación, sino que está ya concebida dentro de la dimensión de la validez y accesibilidad intersubjetivas. Sobre este fundamento se desarrolla posteriormente, a partir de una polémica contra los *arcana imperii*, la teoría liberal de la opinión pública. A este respecto, cf. también C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlín, ³1961, pp. 47 ss. Este autor, sin embargo, recalca el contraste en la historia del pensamiento y no su base en el nuevo tipo de intersubjetividad de la razón.

ciedad. Interpretaba un orden social sancionado tradicionalmente como surgido de sí mismo y encontrado tal cual, o como creación divina. En todo caso, lo interpretaba como un orden que, por su esencia, había ya excluido otras posibilidades. Ahora, la reducción de la complejidad se convierte en asunto de la razón humana. Las reglas según las que opera y su aceptada repartición igualitaria entre todos los hombres parecen garantizar todavía unos límites frente a la arbitrariedad. Cuanto menos, cabe pensar en una puesta a prueba de todas las posiciones. Por boca de Voltaire escuchamos que la nueva regla de la razón exige quemar los viejos libros de leyes y construir de nuevas el orden del derecho a partir de la razón. Presupone, sin saber de qué depende todo ello, que el hombre está en disposición de reducir la complejidad de todas las posibilidades de acción mediante la decisión racional. Esto lleva, sin remisión, al resultado de una positivización del conjunto del derecho.

Frente a esta inquietante indeterminación y apertura al futuro, no faltan intentos de ponerle freno. Se han nombrado ya las restricciones inmanentes de la racionalidad propia de la construcción del Estado, de la política de Estado y del derecho general del Estado. Mediante el principio de la *separación de poderes*, estas restricciones son ampliadas hasta lo institucional y lo efectivamente operante respecto del poder. Mengua la confianza en las vinculaciones externas religiosas, teleológicas o iusnaturalistas de las cimas del sistema político, así como su capacidad para ser precisadas e implementadas. Consecuentemente, se intenta sustituir la vinculación externa mediante un equilibrio interno de poder. Hay en esto una renuncia a una estructura jerárquica unívoca del sistema político sin renunciar a la capacidad de decisión. Un proyecto genial. Menos claro les resulta a quienes idean esta solución que, con ello, transfieren a su sistema parcial político el tipo estructural de la nueva sociedad. Aún no se ve que la sociedad misma se ha reestructurado sobre la base de funciones específicas en sistemas parciales. Al contrario, se intenta dar al sistema político del *government* esta forma estructural de la diferenciación funcional con más autonomía que tienen los sistemas parciales. Esta es posiblemente la respuesta más consecuente y más exitosa a este nuevo problema, dado que con ello se da lugar a una armonía estructural entre la sociedad y sus sistemas parciales políticos. Únicamente queda abierta una cuestión sobre la que deberemos volver, a saber: si la diferenciación funcional del *government* es suficiente o si no ocurrirá más bien que el sistema político socialmente diferenciado de modo dinámico va mucho más allá de los órganos de gobierno, de tal manera que toma prioridad la diferenciación entre política y administración.

Junto a estos esfuerzos en pos de una nueva endoconstrucción del poder político apropiada para las nuevas relaciones, se dan otros por reconstruir las perdidas vinculaciones de la sociedad como límites exter-

nos y por explicarlos como derechos susceptibles de ser defendidos ante un tribunal. Por este camino se llega, en el siglo XIX, al *Estado de derecho*. En un primer momento, empero, el derecho estaba cortado por el patrón de la explicación teleológica de la acción. Se trataba de un derecho de los justos fines de la acción y, con ello, era simultáneamente justificación y obligación. El término *ius*, por ejemplo, quedó firmemente anclado en este doble sentido y no fue hasta la Modernidad cuando se reelaboró como representación de una pretensión subjetiva —un proceso que hace fundamentalmente imposible una autovinculación armónica del derecho[14]—. La *libertad* (¡ausencia de vínculos!) es ahora pensable como *derecho*. La protección de los derechos bien ganados frente al Estado se hace independiente de la prueba de un fundamento de derecho natural; esto es, queda descargada de la problemática de las fuentes del derecho e integrada en el derecho positivo[15]. Surgen la doctrina de los derechos humanos y la de los derechos de propiedad dignos de protección; y finalmente, en el siglo XIX, surgen los «derechos subjetivos públicos» dirigidos contra el Estado en su funcionamiento.

Otra reorganización del pensamiento sobre el derecho viene ligada a lo anterior, aunque resulte menos llamativa. Se llevó a cabo más tarde y sobre todo más lentamente, a saber: el reajuste desde unos programas de fines hacia unos programas condicionales. El intento de domesticar jurídicamente la nueva configuración del gobierno a través de sus fines, que en un primer momento parecía razonable y obvio, fracasó ante la necesaria indeterminación de la fórmula de fines[16]. Dicho intento se transmutó románticamente en la doctrina del Estado como un fin en sí mismo y, en

14. Sobre este respecto es excelente M. Villey, «Les origines de la notion de droit subjectif», en Íd., *Leçons d'histoire de la Philosophie du Droit*, París, 1957, pp. 249-283. Acerca de la significación de Hobbes para este cambio, cf. L. Strauss, *The Political Philosophy of Hobbes: Its Basis and its Genesis*, Chicago (IL), ^{2}1952, pp. 155 ss., e Íd., *Naturrecht und Geschichte*, Stuttgart, 1956, espec. pp. 188 s. Como un intento destacable de anular esta evolución para el caso de la dogmática de los derechos fundamentales, cf. P. Häberle, *Die Wesensgarantie des Art. 19, Abs. 2 Grundgesetz: Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt*, Karlsruhe, 1962.

15. Véase especialmente la polémica, que tuvo un amplio efecto, de Grotius contra la distinción entre las fundamentaciones del derecho basadas en el derecho natural y el derecho positivo como criterio de la protección frente a la expropiación (*op. cit.*, II, § 8); cf., asimismo, por ejemplo, J. A. Crusius, *Tractatus historico-politico-juridici de praeminenti dominio principis et rei publicae in subditos, eorum bona, ac ius quaesitum*, cap. XIII, 5, en Íd., *Opuscula varia*, Münster, 1668. Para más detalles cf. O. von Gierke, *op. cit.*, pp. 268 ss.

16. También en este nivel, al igual que con el concepto de *ius*, fracasa la antigua posibilidad de pensar unificadamente la facultad y la restricción legales. Cf. W. Merk, *Der Gedanke der gemeinen Besten in der deutschen Staats- und Rechtsentwicklung*, Darmstadt, 1968, pp. 66 ss. Sobre el tipo de esfuerzos para especificar las relaciones fiables de medio a fin véase, por ejemplo, el intento, que fue el último, de N. Th. Gönner, *Deutsches Staatsrecht*, Landshut, 1804, pp. 418 s.

la práctica, fue abandonado en el siglo XIX[17]. Poco a poco, se priva de relevancia jurídica a la inferencia de la fiabilidad de los medios a partir de la finalidad a estos «modos de deducción del Estado policial»[18]—una inferencia que en un primer momento es aún imprescindible—[19]. En lugar de la racionalidad relativa a un fin, entra en escena la forma condicional de la norma legal, que hace depender determinadas consecuencias de determinados estados de cosas: si A, entonces B. Con ello, queda institucionalizado un modelo de relaciones que permite montar artificialmente, las unas en relación con las otras, causas externas y efectuaciones internas específicas; esto es, permite proporcionarle al entorno una función desencadenante de procesos de decisión. Esta forma garantiza un alto grado de interdependencia entre sistema y entorno —tendremos que volver sobre ello—; y lo hace aunque esta fuera ofrecida al sistema político únicamente como un formulario previo, aun por completar, para la autoprogramación. Compensa la positivización del derecho. Esta es la función del Estado de derecho[20].

Con ello, la forma del programa y su ejecución resultan adecuadas para las nuevas exigencias. Sin embargo, el proceder de la programación queda abierto. La nueva variabilidad de la elaboración de leyes y la planificación de fines plantea unas exigencias correspondientemente elevadas al proceso de preparación política y pericial, que en un primer momento apenas son reconocidas. Los fundamentos de decisión no pueden ser ya tratados, en esta nueva situación, como dados a través de

17. Cf., a este respecto, el panorama de K. Hespe, *Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts*, Colonia/Berlín, 1964.

18. Así, O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1895, vol. I, p. 284, nota 20.

19. Para mayor detalle a este respecto, cf. N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlín, 1966, pp. 35 ss. Como continuador de la antigua doctrina encontramos, entre los autores recientes, a H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, pp. 58 s., 260 s., 828 ss.

20. La exposición jurídica del Estado de derecho acentúa, por el contrario, mayormente, solo la idea más restringida de la protección de los derechos subjetivos. Está por ello en escasa disposición para aprehender conjuntamente las condiciones sociales y políticas del Estado de derecho. Los intentos de superar la vieja oposición entre Estado de derecho liberal y democracia igualitaria aclarando las premisas de valor comunes, como se ha emprendido sobre todo en Suiza, no pueden sustituir un análisis sociológico de las condiciones de un Estado de derecho estable. Cf., a este respecto, W. Kagi, «Rechtsstaat und Demokratie», en *Festgabe für Giacometti*, Zúrich, 1953; R. Bäumlin, *Rechsstaat und Demokratie. Eine Untersuchung der gegenseitigen Beziehung von Demokratie und Rechtsstaat*, tesis doctoral, Berna/Zúrich, 1954. Como panorámica general de la relación entre la política y la noción de Estado de derecho cf., sobre todo, U. Scheuner, «Begriff und Entwicklung des Rechtsstaats», en H. Dombois y E. Wilkens (eds.), *Macht und Recht. Beiträge zur lutherischen Staatslehre der Gegenwart*, Berlín, 1956, pp. 76-88; e Íd., «Die neuere Entwicklung des Rechtsstaats in Deutschland», en *Festschrift Deutscher Juristentag*, Karlsruhe, 1960, vol. II, pp. 229-262.

la naturaleza o la historia. Asimismo, instituciones invariables como la Iglesia o la Corona no bastan ya para simbolizarlos. Han de ser elaborados en el mismo sistema político y el trabajo presupone la organización. Esta necesidad de organizar la política y de trabajar políticamente es, empero, concebida en un primer momento con el vocabulario de la tradición; se la llama «democracia», esto es, gobierno del pueblo, y es caracterizada de una manera que le es propia. Parece pues como si únicamente se tratara de un cambio en la forma de Estado —algo ya experimentado con frecuencia—, de un desplazamiento del poder supremo desde el soberano hacia el pueblo; como si se tratara, pues, de un problema que, en caso necesario, pudiera ser resuelto mediante la revolución, cuando en realidad debe implementarse —y se implementa— un modo de funcionar del conjunto del sistema político que es de un tipo enteramente nuevo, más complejo y abstracto. De modo correspondientemente no realista opera la nueva teoría de la constitución liberal y democrática del Estado, que conecta con las revoluciones francesa y americana y que se ocupa principalmente de la producción de un gobierno de la mayoría, de asegurarlo, así como de los peligros del mismo[21]. Claramente, este concepto tiene una función de transición y, en esa medida, una misión histórica. Así se explica tanto la utilización de categorías tradicionales como el que nos detengamos al llegar a la forma de gobierno —que ha de cambiarse—. Ni sus presupuestos intelectuales ni sus inquietudes ofrecen, empero, un concepto adecuado de las nuevas realidades que se están desarrollando. Lo más grave aún, quizá, es que está actuando una infravaloración de la complejidad objetiva y social de intereses políticos, de temas y problemas de decisión; una multiplicidad que excluye hablar de un gobierno *de la* mayoría en ningún sentido empíricamente aprehensible.

Sin embargo, hay algo que sí tiene lugar, a saber: se reelabora el concepto de *representación*[22]. La representación, en la Edad Media, y más

21. Sobre este asunto resulta valiosa la lectura de R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago (Il.), 1956. [*Un prefacio a la teoría democrática*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989].

22. La ruptura no es aún visible en las controversias entre los *Whigs* y los *Tories*; no se articula hasta la polémica de Paine frente a E. Burke. Cf. Th. Paine, *The Rights of Man*, espec. II, 3 (citado según la edición de Everyman's Library, Londres, 1954, pp. 165 ss.). La exposición clásica se encuentra en J. St. Mill, *Considerations on Representative Government* (citado según la edición de Everyman's Library, Londres, 1954, pp. 171 ss.). [*Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 2001]. Para una panorámica sobre el desarrollo del pensamiento, cf. A. Gibbons, *Ideas of political representation in Parliament*, Oxford, 1914, pp. 1651-1832. En la teoría alemana del Estado de derecho, el proceso transcurrió con mayor continuidad, pero también aquí no fue sino hasta el siglo XIX cuando se logró situar en los actos la noción de la *Stellvertretung* fundada en el *Kollektivvollmacht*. Cf., a este respecto, la exposición de «Allgemeines konstitutionnelles

allá, era la exposición y representación de unidades sociales (esto es, no visibles al modo de las cosas) tales como los estados, corporaciones, fundaciones, ciudades, iglesias, gremios, etc. Era la defensa de estas mismas en su ser, en sus intereses y en sus derechos bien fundados en tanto parte de un todo o —lo que venía a ser lo mismo— como manifestación de este todo *in corpore et in membris*. A la exposición representativa le pertenecía —como una vez más ha señalado Habermas[23]— un marco público y pleno de luz. Este era el único que permitía que se valorase correctamente el ser de lo particular pero al mismo tiempo lo integraba y lo atenuaba en sus particularidades e incongruencias. La coordinación no transcurría, en primer término, sobre la base de procedimientos de decisión y reglas de votación sino sobre acuerdos de compromiso. Residía, sobre todo, en las condiciones de manifestación. La meta práctica del proceso de representación era la unificación y encontrar el derecho, no su producción[24].

La noción de representación se altera bajo la presión de las nuevas exigencias de complejidad y variabilidad. Pierde su carácter fijo y se convierte en el trabajo de fuerzas y capacidades [*Kräfte*] especialmente cualificadas para la preparación de decisiones. El momento de la representación del particular dentro del todo recula y queda reemplazado —en todo caso según la idea— por una exposición con argumentos del bien general sobre la base de una elección a través de los individuos; una exposición que, sin embargo, únicamente puede causar impresión a través de expectativas. En esta nueva noción de representación queda creado el fundamento para un proceso de generalización de intereses. Por una parte, dicha generalización tiene lugar a través del hecho de que el individuo está socialmente aislado, esto es, fundamentalmente pensado solo como «rol» de elector. Por otra parte, tiene lugar a través del hecho de que el mandato imperativo se olvida y los representantes del pueblo quedan ligados únicamente a su conciencia moral, es decir, a los procesos de elaboración organizada de información que ponen en su lugar.

Estas diversas doctrinas presociológicas sobre el derecho y el Estado, este concepto de sociedad, esta concepción mecanicista del Estado, la ra-

Staatsrecht», en R. von Mohl, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, vol. 1, Erlangen, 1855, pp. 265 ss., y la panorámica de K. von Beyme, «Repräsentatives und parlamentarisches Regierungssystem. Eine begriffsgeschichtliche Analyse»: *Politische Vierteljahresschrift* 6 (1965), 145-159.

23. Cf. J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, 1962, pp. 17 ss. [*La transformación de la esfera pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 2004].

24. Cf., a este respecto, también el trabajo, rico en materiales, de Chr. Müller, *Das imperative und das freie Mandat: Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, Leiden, 1966.

zón de Estado, la separación de poderes, los derechos subjetivos, el Estado de derecho, la democracia, la representación —y debería tratarse además del concepto de soberanía, la moral del servidor del Estado, el principio de igualdad, así como de otros— no encuentran su conexión interna en una teoría unitaria y consistente. Son experimentados más bien como sucesión de teorías que mutuamente se combaten y apartan la una de la otra. Su unidad es la de un problema social latente, que les queda oculto a ellas mismas y que, cuando menos, no entran en la teoría como problema formulado.

Únicamente la sociología (de hecho, solo la sociología del siglo XX) se hace con un instrumental de complejidad suficiente para poder formular y explicar este problema fundamental de la diferenciación estructural-funcional de la sociedad. No es sino ella la que puede arriesgar a desligarse de las teorías sobre el sentido referido en la acción, sobre el horizonte ético de valores del agente con todo lo que es digno de esfuerzo, de las teorías sobre todo lo que es bueno o también malo [*schlecht*] y malvado [*böse*]. Solo ella tiene el ánimo de medir la acción con las perspectivas, *incongruentes con ella, de una teoría de sistemas.*

La teoría sociológica, y en especial la sociología política, no ha alcanzado aún el rango de la doctrina tradicional sobre la política y la sociedad. Sin embargo, sería errado tomar como medida la tradición y exigirle a la sociología aquel modo antiguo de hablar dirigiéndose directamente a la cosa. La sociedad moderna se ha vuelto tan compleja que ya no puede ser concebida con las antiguas herramientas intelectuales, que han perdido peso para la acción y sus fines y medios. La complejidad de la teoría ha de ser incrementada de manera correspondiente. Un ejemplo de ello lo proporciona el siguiente análisis del problema de la legitimidad.

9

LEGITIMIDAD

Forma parte del conjunto recibido de consideraciones comprensivas de la teoría política —esas que se proclaman reiteradamente y que dicen poco— lo de que un sistema político no puede estar fundado únicamente ni en la coerción física ni en el consenso actual. En alguna relación y mezcla debían reunirse las posibilidades de coerción y el consenso, con el fin de posibilitar el gobierno político[1]. Más allá de esta afirmación, resulta más interesante la pregunta de por qué esto es así.

Un sistema político que para implementar sus decisiones dependiera del apoyo de la coerción —planteada concretamente con ese propósito— tendría un fundamento de motivación demasiado estrecho y, con ello, un potencial de complejidad excesivamente escaso. Su capacidad de decisión no iría más allá de su violencia coercitiva y —lo que quizá resulta aún más decisivo— debería elaborar conjuntamente en cada decisión informaciones sobre las posibilidades de coerción y debería comunicarlas de manera igualmente conjunta. De esta manera, la elaboración de decisiones como tal apenas podría ser dividida y racionalizada por sí misma. La situación no sería distinta si para cada decisión hubiera de crearse un consenso concreto. También esta exigencia debilitaría visiblemente la capacidad de decisión, esto es, el número de decisiones posibles —el parlamento polaco es un ejemplo de ello—. Además, recargaría de tal manera el escaso potencial de comunicación del sistema que el sistema político no podría alcanzar ninguna complejidad propia digna de mención.

Si tanto la coerción como el consenso actuales tienen, como exigencias de motivación, estos limitadores efectos retroactivos, entonces tam-

1. Cf. el panorama sobre numerosas variantes de opinión acerca de este tema en E. V. Walter, «Power and Violence»: *American Political Science Review* 58 (1964), 350-360. Cf., asimismo, St. Bernard, «Esquisse d'une théorie structurelle-formelle du système politique»: *Revue de l'Institut de Sociologie* 36 (1963), 569-614.

poco nos es dado esperar gran cosa de su combinación. Un funcionario de la administración al que, en cada decisión individual, se le dejara libre respecto de si esforzarse por el consenso o implementar medios coercitivos seguiría sin lograr mucha libertad y descarga a través de una alternativa como la que se le presenta. Se trata, más bien, de descargarle también del peso de esta alternativa y de organizar sus roles de tal manera que tenga que pensar acerca de la corrección de las decisiones individuales pero no sobre su implementabilidad. Esta toma de distancia y este apartarse es un presupuesto de toda organización compleja del proceso de decisión. Quien ha de decidir debe, por así decir, poder servirse del símbolo «decisión vinculante» como de una pieza de moneda. Solo allí donde la aceptación de la decisión queda de este modo asegurada de manera incuestionada pueden organizarse procesos para encontrar decisiones que sean abarcadores, indirectos, caracterizados por la división del trabajo y que se presupongan mutuamente. Cabe designar como *legitimidad* de las decisiones a esta precondición general de una organización compleja de la decisión. Este concepto de legitimidad quiere decir, pues, *que la toma incuestionada de decisiones vinculantes del sistema político queda asegurada con independencia de las estructuras de motivación concretas y personales.*

Resulta claro que la legitimidad no puede consistir solamente en una mezcla apropiada de coerción y consenso (en el sentido, por ejemplo, de que solo son coaccionados aquellos que no obedecen voluntariamente). Más bien, el concepto se refiere al resultado de un proceso de abstracción y generalización de expectativas de comportamiento que difiere y hace retroceder la severa alternativa entre coerción o consenso concreto —es más, la hace relativamente carente de significado[2]—. La coerción y el consenso son adelantados como posibilidades y las relaciones no son ya, pues, cargadas por comunicaciones actual-motivadoras, sino que vienen determinadas por el hecho de tener en consideración la acción potencial[3]. En este nivel del contar con posibilidades, lo real en el futuro puede permanecer sin decidir. Es más, debe estarlo. Y este no quedar decidido significa descarga. Si la elección entre aceptar o no aceptar la decisión recae ya en este nivel, entonces cabe ahorrarse el que se provoque, en modo alguno, la posible realidad; se la puede evitar dando un rodeo. En ese caso, el intercambio de comunicaciones en torno a la pregunta de si el

2. En esta medida, solo para una mirada superficial resulta una paradoja —aunque ciertamente requiera una consideración— el que François Bourricaud vea la esencia específica de la política en la formación de consenso mediante el hecho de tener a disposición posibilidades de coerción (cf. «Science politique et sociologie: Réflexions d'un sociologue»: *Revue Française de Science Politique* 8 [1958], 249-276).

3. Véase la conocida formulación de la *rule of anticipated reactions* en C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston (MA), 1941, pp. 589 ss.

consenso o la coerción nos la podemos ahorrar o, cuando menos, puede simplificarse en gran medida. Asimismo, por último, es posible entonces ahorrarse el que se traigan a colación motivos personales de cualquier índole para una elección como la que aquí describimos; ello es así porque la elección ya no es actual en modo alguno y una fundamentación personal —por ejemplo, acerca de por qué uno paga sus impuestos— no la espera ya nadie.

Un proceso como el descrito, de generalización de la toma de decisiones (un proceso en el que dicha toma de decisiones se hace además evidente), solo puede llevarse a efecto con apoyo social. Sin el acuerdo con otros, el individuo no podría distanciarse tanto de sus motivos personales. La legitimidad presupone la institucionalización. Esto cabe considerarlo como fuera de toda discusión. Merece la pena, sin embargo, analizar con algo más de precisión este proceso de institucionalización.

Cuando las expectativas de comportamiento o los roles —aquí, los del ciudadano de un Estado que acepta las decisiones— son institucionalizadas, ello tiene un doble significado: por una parte, el agente, cuando actúa en su rol de acuerdo a las expectativas, puede *contar* con mayor *seguridad en torno al consenso*. No tiene que poner a prueba la situación de consenso. Puede partir del supuesto de que cualquiera que experimente con él su comportamiento lo aprueba tácitamente. Quien quiera presentar oposición deberá hacerlo expresamente y deberá fundamentar su concepción. Cuando esta expectativa de acuerdo está asegurada de alguna manera, la acción se hace tan evidente que ya no se presenta como acción personal. No queda ya la acción dirigida al agente, sino a la norma, a la institución, a la comunicación que dispone. No es coexperimentada como expresión de una decisión libre, como personalmente causada, como rasgo esencial de un carácter individual y, consiguientemente, no necesita ser expuesta como acción personal. No hay que responder de ella, no ha de ser explicada o, dado el caso, disculpada. La institucionalización no garantiza únicamente, pues, el apoyo a la acción mediante la seguridad respecto del consenso sino que, a una con ello, viene dada la *descarga de responsabilidad personal* así como, igualmente, la necesidad de crearse unos motivos personales. La acción puede ser estabilizada como rutina impersonal con tanta mayor evidencia y fluidez cuanto más intensa sea la institucionalización[4].

4. Acerca del efecto de descarga de las instituciones, cf. fundamentalmente A. Gehlen, *Urmensch und Spätkultur. Philosophische Ergebnisse und Aussagen*, Bonn, 1956, pp. 22 ss. y 37 ss., e Íd., *Anthropologische Forschung*, Reinbek, 1961, pp. 70 ss. Cf., asimismo, E. E. Jones y J. W. Thibaut, «Interaction Goals as Bases of Inference in Interpersonal Perception», en R. Tagiuri y L. Petrullo (eds.), *Person, Perception and Interpersonal Behaviour*, Stanford (CA) 1958, pp. 151-178; E. E. Jones, K. E. Davis y K. J. Gergen, «Role Playing Variations and Their Informational Value for Person Perception»: *The*

Si la validez de las decisiones vinculantes está institucionalizada de tal modo que quien la acepta puede esperar acuerdo y descarga de responsabilidad, entonces la decisión puede convertirse en un símbolo que puede ser transmitido. El estrechamiento de las alternativas, la reducción de la complejidad que viene ligada a todo ello, es aceptada por cualquiera como premisa de la decisión, sea como sea la situación concreta en la que se hace relevante. A nadie se le ocurre ponerse a negociar con el cobrador del autobús o de la autopista acerca de horarios de transporte, sobre las tarifas, sobre las paradas, etc.[5]. Antes bien, las decisiones tomadas son tratadas como hechos mientras no haya puestas a disposición vías específicas para la impugnación o la modificación. Quien obedece la decisión puede evitar, con ello, conflictos relativos al rol, puesto que su acción le será aceptada como justa o, al menos, inevitable. Mientras, al contrario, la legitimidad del decidir es difícilmente alcanzable (o no se alcanza en absoluto) allí donde se contraponen expectativas de comportamiento. Es el caso, por ejemplo, de las expectativas de comportamiento de la familia o de la tribu, de la hermandad de sangre o de un código de honor aplicable a un grupo social. Por el contrario, si la aceptación queda asegurada de manera típica y sin conflictos, y si puede ser provocada bajo determinados presupuestos reglados (por ejemplo, la «atribución de competencias» de los puestos decisivos), entonces el proceso de elaboración de decisiones puede ser descargado de ocuparse preventivamente de la motivación del que es destinatario de la decisión. Puede permanecer abierta, en el caso individual, la cuestión de si el destinatario acepta porque él mismo lo ve así o por el miedo ante las medidas coercitivas existentes; queda abierto si acepta por una fidelidad al Estado emocionalmente internalizada o por indiferencia o falta de tiempo.

Todos estos grupos de motivos serán empleables, en cada caso, solo de un modo limitado; esto es, serán «escasos»: son inevitables como fundamentos reales de la legitimidad, puesto que toda institucionalización

Journal of Abnormal and Social Psychology 63 (1961), 302-310; H. M. Lynd, *On Shame and the Search for Identity*, Londres, 1958, pp. 186 ss. Sobre la dependencia del proceso de rendimiento causal de cuentas de la acción respecto de los hechos institucionales dados cf. F. Heider, «Social Perception and Phenomenal Causality»: *Psychological Review* 51 (1944), 358-374. Que la necesidad de motivos personales solo se presenta en un comportamiento problemático e institucionalmente no asegurado queda adecuadamente expuesto por A. Strauss, *Mirrors and Masks. The Search for Identity*, Glencoe (Il.), 1959, pp. 45 ss.

5. E. Katz y S. N. Eisenstadt («Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants»: *Administrative Science Quarterly* 5 [1960], pp. 113-133, espec. pp. 125 s.) ilustran con el ejemplo del título de la obra citada su tesis de que en países en vías de desarrollo —o ante una población no adaptada a la burocracia— la administración ha de ocuparse de los roles y motivos de los destinatarios de las decisiones; consecuentemente, ha de asumir funciones políticas y docentes y, bajo la presión de estas exigencias, ha de desburocratizarse.

ha de conectar con motivos fácticamente disponibles[6]. Sin embargo, esto depende de que se asegure la recepción de las decisiones estatales con independencia de si estos grupos de motivos se encuentran en el caso individual y con independencia de cómo se encuentren y en qué proporciones lo estén. Consecuentemente, la legitimidad de sus decisiones ha de ser asegurada —y, en este nivel, institucionalizada— mediante un simbolismo abstracto de la validez, con el objetivo de hacer a la burocracia independiente de las oscilaciones del campo de los motivos. Si, con ayuda de esta generalización, se logra conformar una gran burocracia capaz de rendimientos con un profundo potencial especializado de decisión, entonces otros sistemas parciales de la sociedad —por ejemplo, la economía, la educación, las familias y los sistemas de acción religiosa— se adaptan a la existencia de un mecanismo como el descrito para la decisión sobre problemas y desmantelan su propio potencial de percepción de funciones políticas. En ese momento, el proceso del decidir legítimo puede sustentarse a sí mismo en gran medida. Esto significa que puede justificarse mediante su éxito y mediante interdependencias estructurales en la sociedad, lo que hace posible reducir al mínimo la provisión de motivos de obediencia particulares y drásticamente cercanos a la acción, tales como la coerción o la lealtad. Así pues, en virtud de la legitimidad, se desplaza el problema desde la provisión para la *implementar* la decisión hacia el *proceso de preparación de la decisión*. En particular, el problema se desplaza al proceso de depuración política de los fundamentos de la decisión, mediante el cual queda asegurado, en unos términos muy generales, que el decidir permanece dentro de los límites de lo aceptable.

En la medida en que los motivos particulares para aceptar una decisión —tales como la coerción, la confianza, el intercambio, la gratitud o la intuición— o bien se derrumban o bien dejan de ser suficientes, se hace consiguientemente necesario desplazar la provisión de legitimidad desde la frontera del *output* del sistema político a la frontera del *input* de este. Se hace necesario igualmente diferenciar estos límites con precisión y garantizarle a la población unos roles en el sistema político que

6. En este sentido, podría ampliarse la tesis explícitamente formulada por Parsons o Deutsch —pero poco difundida— de que la confianza política y la disposición al reconocimiento exigen un capital mínimo de *real assets* en la forma de una violencia coercitiva implementable, que empero no requiera cubrir cada decisión individual, sino que, con ayuda del proceso de legitimación, puede ser ampliamente cubierto. Cf. T. Parsons, «On the Concept of Political Power»: *Proceedings of the American Philosophical Society* 107 (1963), 232-262; Íd., «Some Reflections on the Place of Force in Social Process», en H. Eckstein (ed.), *Internal War: Problems and Approaches*, Nueva York/Londres, 1964, pp. 33-70, y K. W. Deutsch, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, Nueva York/Londres, 1963, pp. 120 ss. Lo aplicable a la violencia coercitiva se puede afirmar igualmente respecto de otras fuentes de motivación breves; por ejemplo, la comprensión interiorizada [*Einsicht*] o la confianza.

no sean únicamente pasivos, sino también activos. Esto, a su vez, solo es posible cuando se logra separar los roles políticos del público de sus otros roles; esto es, cuando pueden diferenciarse dinámicamente no solo los roles de gobierno del sistema político, sino también los roles del público *en dicho sistema*[7]. *El desarrollo del sistema político* exige una «democratización» de su elaboración de decisiones.

Naturalmente, esto no puede significar que, a consecuencia de lo anterior, el individuo vaya a estar inclinado a observar las leyes o aceptar las decisiones de la administración porque se le haya concedido, en la forma del derecho al voto, una influencia mínima que a efectos prácticos nunca resulta decisiva. Una especulación como la que acabamos de mencionar había facilitado la introducción de formas democráticas de gobierno tras la pérdida de los fundamentos religiosos y tradicionales de legitimidad. Su realización, empero, no resulta plausible ni psicológica ni sociológicamente. El sentido del proceso democrático de legitimación descansa, justamente, no en el principio de un intercambio directo, sino en una diferenciación de roles que conduce el proceso de comunicación entre gobernante y pueblo mediante rodeos. De esta manera queda destensada la confrontación directa, que traería consigo conflictos[8]. El derecho al voto actúa así en una doble dirección: por una parte, le da al individuo la posibilidad de descargar, sin consecuencias, irritaciones individuales en el otro rol de elector; y al mismo tiempo, por otra parte, institucionaliza la base de un sistema de procesos políticos de elaboración de información que, como tales, obtienen confianza con independencia de las votaciones individuales, puesto que más o menos aseguran que el sistema político no tomará ningún tipo de decisiones «impopulares».

En resumen, queda por afirmar que, en el caso de la legitimidad, se trata de decisiones acerca del resultado de un proceso social de generalización de las actitudes respecto del sistema político; un proceso que, sobre todo, transcurre por las vías de una neutralización de los ámbitos de motivos de tipo personal. Presupone, por una parte, estructuras y procesos sociales de carácter general que descargan al individuo de la responsabilidad personal por su obediencia. Por otra parte, presupone una elaboración de la información en el sistema político mismo que es compleja y que va por rodeos. Dicha elaboración le permite al individuo una reacción personalmente motivada pero también cuida de que esta reacción quede generalizada, en el proceso subsiguiente de su elaboración, hasta el punto de que el sistema político pueda decidir con independencia de los motivos personales cuando estos no se sumen con todas sus fuerzas. Esta indiferencia y permanencia de una elaboración

7. Trataremos este asunto con mayor detalle más adelante en el capítulo 22.

8. Cf. el modelo esbozado *infra*, p. 117, y las explicaciones que hacemos al respecto.

de problemas relativamente racional sostiene el rendimiento decisorio del sistema político y se convierte, con ello, en el fundamento propio de su legitimidad.

Para poder comenzar este análisis sociológico debe ampliarse el concepto presociológico de legitimidad. Como concepto del derecho ya era conocido en la Edad Media y fue empleado para rechazar la usurpación y la tiranía[9]. En especial, el concepto de legitimidad sirvió a la restauración posnapoleónica para fundamentar la reposición de todos los derechos de soberanía[10]. En la teoría jurídica este concepto es entonces adoptado y generalizado. Primero es equiparado con el gobierno fáctico y posteriormente empleado para apuntalar la problemática de un principio de legalidad puramente positivista. Ya con ello —y junto a intentos de fundamentación desde el derecho natural— surge la idea de que se trata menos del principio de justificación, o del derecho de soberanía, que de la convicción fácticamente extendida sobre la validez del derecho[11]. Esta concepción, según la cual el concepto de legitimidad proporciona un motivo de reconocimiento de decisiones (aunque no necesariamente el único), a saber, la fe en su carácter vinculante, es algo que ha encontrado amplio reconocimiento también en la politología y la sociología[12]. En ello se desliza fácilmente un error —sugerido por el concepto de «fe»— a saber: que el reconocimiento de la validez vinculante de una decisión queda intercambiado por la fe en el principio de su justificación.

Una fe en los principios como la descrita es, empero, ella misma, únicamente un conciso motivo aislado. Puede ser considerado como un momento de refuerzo que incrementa las oportunidades de un gobierno de encontrar obediencia (tal y como Max Weber dice expresamente). Con ello, sin embargo, el análisis pasa por alto el proceso propio de generali-

9. Los principios de legitimación dominantes y mutuamente contrapuestos eran el consenso del pueblo y el consentimiento por parte del soberano anterior. No es hasta la Modernidad cuando se presenta la idea según la cual la facticidad y la efectividad del gobierno, en todo caso a largo plazo, pueden ser un fundamento de legitimidad. Con ello, entran claramente en la argumentación consideraciones de razón en lugar de rígidas consideraciones de derecho.

10. Véase la exposición retrospectiva de F. Brockhaus, *Das Legitimitätsprinzip: Eine staatsrechtliche Abhandlung*, Leipzig, 1868. El mismo Brockhaus representa la equiparación positivista entre legitimidad y apropiación fáctica del poder.

11. Véase G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Darmstadt, ³1959, pp. 332 ss.. Cf., asimismo, el panorama de la discusión en H. Welzel, *An den Grenzen des Rechts. Die Frage nach der Rechtsgeltung*, Colonia/Opladen, 1966.

12. Véase, por ejemplo, M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Colonia/Berlín, 1964, pp. 22 ss. y 157 ss.; y, a este respecto, J. Winckelmann, *Legimität und Legalität in Max Webers Herrschaftsoziologie*, Tubinga, 1952; G. Ferrero, *Macht*, Berna, 1944; C. J. Friedrich, «Die Legitimität in politischer Perspektive»: *Politische Vierteljahreschrift* 1 (1960) pp. 119-132; Id., *Man and His Government*, Nueva York, 1963, pp. 232 ss.; S. M. Lipset, *Soziologie der Demokratie*, Neuwied/Berlín, 1962, pp. 70 ss.

zación del reconocimiento, que lo hace indiferente frente a las diferencias de estructuras personales de motivación y que, en virtud de ello, estabiliza el sistema de elaboración de las decisiones. La concepción de la legitimidad como fe en los principios significa, por el contrario, que la estabilidad de un sistema político queda asegurada —de un modo ideal-típico y en el mejor de los casos— mediante este tipo de fe. Dicho con mayor precisión, queda asegurada mediante la congruencia de la fe en la legitimidad con la pretensión de legitimidad. Este no es, en modo alguno, el caso en todas las circunstancias. Una congruencia como la descrita puede fijar unos principios como fundamento de la acción (por ejemplo, la tradición) y estos principios se pueden volver poco adecuados en un mundo rápidamente fluctuante. Pueden mermar la capacidad de aprendizaje e innovación del sistema político. Pueden llevar a una discrepancia visible entre estructuras de rol y premisas de valor. Pero, sobre todo, tampoco ponemos plenamente al descubierto los procesos sociales que apoyan la recepción de las decisiones como válidas si únicamente buscamos procesos de institucionalización o internalización de los principios de gobierno. No solo una fe común, sino también una común indiferencia o una común carencia de otra salida pueden llevar a que el poder de un sistema político permita ser empleado bajo la forma de decisiones legítimas e incuestionadamente aceptadas.

Se precisa de este concepto ampliado de legitimidad, por ejemplo, para poder analizar el caso raro de un experimento no premeditado, esto es, el que ha emprendido en esta cuestión la República Democrática Alemana. Mientras sus fronteras hacia el Oeste permanecieron abiertas —y cualquiera que permanecía allí lo hacía voluntariamente— la República Democrática Alemana podía, de hecho, apoyar la legitimidad de sus decisiones exclusivamente en una reflexión atribuible a las personas. Había la posibilidad de evitarlo en unas circunstancias que sobrepasaban ampliamente el normal *ius emigrandi*. El individuo era, en virtud de ello, ciudadano provisional del Estado hasta nuevo aviso. Este aceptaba el régimen político, en todo caso, mediante una decisión atribuible a su persona —supuesto que no lo afirmara en sus principios—. Y precisamente esta dependencia de la motivación personal —incluyendo la convicción— no ofreció en modo alguno una base suficiente para la legitimación. La seguridad respecto de las decisiones que resulta exigible en los grandes sistemas de administración no puede apoyarse exclusivamente en la convicción o en otros motivos personales —sean del tipo que sean— puesto que los mecanismos sociales de la habituación y del hacer algo evidente no se asientan allí donde un comportamiento es tenido por voluntario, como personalmente condicionado y, con ello, como variable. El 13 de agosto de 1961[13]

13. Fecha del inicio de la construcción del muro de Berlín [*N. del T.*].

se dio lugar a una situación diferente y, en sus consecuencias prácticas, la conciencia de legitimidad cambió en el sentido de una aceptación impersonal sin que medie cuestionamiento. Desde entonces, nadie necesita justificar, ante sí mismo o ante otros, un comportamiento «normal» con el Estado como sí lo hace con una decisión personal. La validez de las decisiones no es contestada ni siquiera por aquellos que le rehúsan el consenso interno y queda reconocida como tal validez —es decir, no solo voluntariamente—. Surge así un credo estatal que no presupone ningún tipo de profesión de fe ideológica. Que este tipo de confesiones ideológicas sean exigidas y organizadas, y que puedan pertenecer a la aceptación de las decisiones, es otra cuestión. La única oportunidad de fundar un Estado sobre la convicción personal fue abandonada el 13 de agosto de 1961.

10

AUTONOMÍA Y DIFERENCIACIÓN INTERNA

Entre las hipótesis generales de la teoría de sistemas que pueden aprovecharse para la sociología política se encuentra la aceptación de una conexión entre la autonomía del sistema y la diferenciación interna al sistema. Por autonomía entendemos la posibilidad de un sistema para poner él mismo causas que puedan contribuir al mantenimiento de una distinción entre sistema y entorno, esto es, al mantenimiento de un orden superior y menos complejo dentro del sistema. Un sistema que quiera alcanzar un cierto grado de autodeterminación frente a su entorno ha de desarrollar una cierta complejidad propia para poder organizar mecanismos selectivos de elaboración de información; y esto significa, en todos los casos de orden superior, una diferenciación funcional. Por otra parte, una diferenciación funcional de mecanismos internos es únicamente alcanzable cuando el sistema no es por entero dependiente de alteraciones contingentes del entorno sino que puede compensar las perturbaciones en sus mismas relaciones con el entorno, con lo que tiene una cierta libertad de elección sobre la cuestión de a qué debe reaccionar —y cómo— en interés del mantenimiento de los fondos organizados del sistema. La diferenciación funcional y la autonomía en el sentido de la relativa invariabilidad autorregulada en la relación con su entorno se presuponen mutuamente[1].

Para poder emplear esta hipótesis general en los sistemas políticos se requieren dos pasos preparatorios: en primer lugar, ha de localizarse con mayor precisión qué significa la autonomía para el sistema político y cómo se ha desarrollado en el transcurso del desarrollo histórico. Asimismo, posteriormente deben elaborarse las consecuencias de una creciente

1. Encontramos unas consideraciones oportunas acerca de conexiones entre la complejidad de los sistemas y la autonomía de los sistemas políticos en S. P. Huntington, «Political Development and Political Decay»: *World Politics* 17 (1965) 386-430 (393 ss.).

autonomía para la ordenación interna del sistema político. Solo entonces podrá emprenderse en la siguiente sección el intento de esbozar un modelo del sistema político y de sus relaciones en la sociedad que esté a la altura de estas exigencias y que subyazca bajo las consideraciones ulteriores.

La antigua teoría político-social europea había visto la esencia de la sociedad en su autosuficiencia (autarquía) y había tenido, consecuentemente, por necesario el fundamentar, mediante un orden político, la sociedad por encima de los intereses particulares de las familias y de los oficios ya diferenciados. Con ello, se mezcló la representación del sistema político con la de autarquía. A través de un orden político, la sociedad debía alcanzar aquella plenitud e independencia que le obsequiarían la perduración a partir de sí misma y le otorgarían al mismo tiempo plenitud armónica. El concepto de autarquía está pensado según el patrón de un sistema sin entorno. Quiere esto decir que un sistema encuentra en sí mismo todos los presupuestos necesarios para su existencia.

Para el concepto de autonomía en el sentido moderno y propio de la teoría de sistemas se aplica lo contrario[2]. Dicho concepto se refiere a un sistema que existe en dependencia del entorno, que toma rendimientos y da rendimientos y que, justo por ello, debe ejercer un control selectivo sobre los procesos que vinculan al sistema con el entorno. El postulado de la autarquía considera posible un cierre hermético de las fronteras del sistema. Así, hasta el siglo XIX, China y Japón se explicaban a sí mismos como autárquicos y no interesados frente a los comerciantes europeos que estaban penetrando en dichos países. En el caso de la autonomía, ocurre justo al revés, pues esta tiene como presupuesto la interdependencia de sistema y entorno, dado que ella regula un intercambio que sobrepasa las fronteras, de comunicación y rendimiento entre sistema y entorno, un intercambio que solo es posible bajo este presupuesto. Por consiguiente, el concepto de autarquía es incompatible con la representación de una influencia del sistema a través de su entorno y significa asimismo un poder absoluto sobre sí mismo. Resulta empero perfectamente concebible que un sistema autónomo se deje influir. Es más, cabe pensar que, con el creciente tráfico con el entorno, puedan crecer la influencia ajena y la autonomía propia.

Merece la pena no perder de vista esta distinción fundamental cuando se trata de hablar de la autonomía del sistema político. Con una creciente diferenciación funcional, dicha autonomía únicamente puede ser desplegada como autonomía en este sentido y no como autarquía. La autonomía del sistema político no significa, pues, el encapsulamiento autosoberano respecto de las influencias de la sociedad. No significa un ejercicio del po-

2. Cf., en este punto, K. W. Deutsch, *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, Nueva York/Londres, 1963, *passim*, por ejemplo, pp. 128 ss.

der espontáneo y carente de fundamento. Más bien, se trata de *autoprogramación*. Esta programación no está al servicio de la separación, sino de la conexión entre sistema político y sociedad. Se hace necesario en la medida en que el orden social estructural-unitario y funcional-difuso se disuelve y sus mecanismos de integración tienen que ser reemplazados. Las vinculaciones sociales implícitas de la acción política mediante el entrelazamiento de roles personales —que han de ser rotos en el transcurso de la diferenciación dinámica estructural y en la autonomización del sistema político— quedan reemplazadas por vinculaciones explícitas que únicamente pueden ser elaboradas a través de procesos decisorios del mismo sistema político y que solo pueden ser moldeados en forma de programas de decisión. En especial, para el sistema político, la autonomía del sistema consiste en la posibilidad de decidir acerca de ciertas premisas del propio decidir, esto es, de decidir en el decidir acerca de decisiones —con otras palabras, en el hacerse reflexivo del proceso de decisión[3]—. También el concepto de la positividad, de la estabilidad de los fundamentos de la decisión, describe señeramente este estado de cosas en la literatura jurídica.

El que la autoprogramación no sirve para separar sino para vincular el sistema político y el entorno de la sociedad es un hecho que puede verse especialmente en los tipos de posibles programas de decisión. Presuponen que entre el sistema y el entorno fluyen comunicaciones, desde el uno al otro y viceversa; y ordenan este proceso de comunicación según el principio causal, desde la perspectiva de causas y efectos. Esta esquematización deja abiertas dos posibilidades diferentes que cabe separar mentalmente. Así, o bien un acontecimiento del entorno queda puesto como causa que efectúa un efecto en él; o bien el sistema mismo decide causalmente sobre un determinado efecto que ha de ser efectuado en el entorno. Aunque, de hecho, el proceso causal produce un entrelazamiento sin fin entre sistema y entorno —dado que todas las causas son también efectos y todos los efectos, causas—, estas dos posibilidades deben ser diferenciadas dentro de una *especificación* programática de determinadas causas o determinados efectos. De modo correspondiente, hay a disposición dos, y solo dos, formas fundamentales de programación de decisiones[4]. Por una parte, el programa puede fijar determinadas infor-

3. En general, sobre este asunto, y sobre la función de este tipo de reflexividad en la reducción de la complejidad, cf. N. Luhmann, «Reflexive Mechanismen»: *Soziale Welt* 17 (1966), 1-23.

4. Para una elaboración más de cerca de esta distinción y para su aplicación en otros contextos de investigación, cf. N. Luhmann, «Lob der Routine»: *Verwaltungsarchiv* 55 (1964), 1-33; Íd., *Öffentlich-rechtliche Entschädigung rechtpolitisch betrachtet*, Berlin, 1965, pp. 29 ss.; Íd., *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlín, 1966, pp. 35 ss. En un sentido similar, cf. también

maciones que pueden desencadenar una acción dada del sistema. Tiene entonces la forma de un *programa condicional* y dice así: cuando el estado de cosas en cuestión se dé, deberá actuarse de determinada manera —o no se deberá actuar, o se estará autorizado a ello—. Mediante un programa así, se le asigna al entorno de la sociedad un rol desencadenante, una especie de autoridad, derivada y no jerárquica, sobre la administración. Por otra parte, en el otro caso, hay un determinado efecto al que se apunta como meta, un efecto que el sistema quiere efectuar en su entorno. Este efecto se lo pone el sistema como fin. Dicho sistema decide, pues, de acuerdo aun *programa de fines*, acerca de los medios apropiados con los que puede alcanzarse el fin.

Estos dos tipos de programas llevan a dos modelos y técnicas de decisión diferentes. Los programas condicionales son el ámbito de trabajo encomendado a los juristas. El centro de gravedad de la actividad decisoria reside aquí en una exposición de los programas y en el análisis de informaciones en sus características desencadenantes de programas. Los programas de fines, por el contrario, son el dominio de trabajo decisorio propio de las ciencias económicas. Aquí se trata de cómo un fin —bajo condiciones concomitantes más o menos drásticas— puede ser alcanzado de la mejor manera. Sobre el significado de estos diferentes lenguajes de decisión volveremos en el capítulo sobre la administración. En este momento, primero es necesario establecer qué tienen en común los dos tipos de programa.

Haciendo una mirada retrospectiva hacia la historia del Estado moderno y hacia la historia del pensamiento que la acompaña, llama la atención que la diferenciación dinámica social del sistema político lleva a una positivación plena y bastante consciente de los fundamentos de la decisión. En la reflexión teórica sobre este proceder, el naufragio del derecho natural y de la vinculación teleológica de los fines de la acción del Estado son los hitos decisivos del cambio —los cuales se hacen visibles en virtud del nuevo tipo de autonomía del sistema político—. En el siglo XIX, la legislación, que anteriormente era posible solo como ejercicio de unos derechos de soberanía específicos y limitados, como medida urgente o como reposición o clarificación del derecho antiguo, se convierte entonces en un asunto corriente del Estado y, pronto, en una rutina burocrática[5].

G. Vicers, *The Undirected Society: Essays on the Human Implications of Industrialization in Canada*, Toronto, 1959, pp. 60, 63 y 98 s.; T. Eckhoff y K. Dahl Jakobsen, *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-Making*, Copenhage, 1960; H. Hax, *Die Koordination von Entscheidungen: Ein Beitrag zur betriebswissenschaftlichen Organisationslehre*, Colonia, 1965, pp. 73 ss.

5. Sobre la idea del derecho que ha llevado a cabo este cambio en Alemania es instructivo E.-W. Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlín, 1958.

Por primera vez en la historia universal, el sistema político reclama y alcanza la plena soberanía sobre el derecho. El derecho queda subordinado al proceso organizado de decisión de acuerdo a su sustancia y no solo de acuerdo a su uso. No es otra cosa lo que significa la promulgación de «constituciones». Más o menos al mismo tiempo se abandonan los intentos de determinar la acción del Estado mediante fines dados por la naturaleza. La norma del derecho y la tarea del Estado son vistas —con múltiples salvedades procuradas por la teoría— como premisas de decisión autocreadas.

Mediante la autoprogramación autónoma se incrementa visiblemente la variedad —por emplear un concepto de la cibernética—. Esto es, se incrementa la elección de posibles estados de sistema. Cuanto mayor es la variedad del sistema, tanto más complejo puede ser el entorno cuyas informaciones el sistema puede tomar y elaborar. Si la sociedad misma se hace más compleja mediante la diferenciación funcional, crece con ello igualmente, en general, la necesidad de reducción de esta complejidad mediante decisiones. Y con ello crecen las exigencias al sistema político. Este sistema debe incrementar su propia variedad en un entorno de sociedad que se vuelve cada vez más complejo. No ha de limitarse exclusivamente a aumentar su rendimiento de trabajo en la medida en que incrementa cada vez más el número de oficinas, personal o medios económicos. Debe acrecentar también su elasticidad y su ritmo de adaptación. Y a partir de un determinado umbral de evolución esto solo es posible haciendo que el proceso de decisión sea organizado reflexivamente. De este modo, el sistema gana la posibilidad de decidir también acerca de sus mismos programas de decisión.

La institucionalización de los cambios del derecho y del cambio en las metas —esto es, la institucionalización de la incertidumbre— plantea ahora nuevas exigencias a esta organización interna que hasta el momento resultaban desconocidas. La problemática del control y la dirección queda resituada desde fuera hacia dentro. Los peligros de la libertad, los riesgos de la autoprogramación, deben ser simultáneamente posibilitados y minimizados mediante la organización. Estas exigencias se muestran, sobre todo, desde dos puntos de vista: por una parte, se presentan como exigencia a la racionalización interna de la administración; y por otra parte, como exigencia a la organización de apoyo político de la administración. Desde los dos puntos de vista han de transformarse autocomprensiones anteriores y deben convertirse en procesos de resolución de problemas.

El problema de la racionalización interna recibe su impulso del hecho de que, en los mismos sistemas políticos que han de programarse, debe distinguirse cuidadosamente entre los procesos de producción y los de utilización de los programas de decisión. Un programa de decisión, en efecto —ya sea un programa condicional o un programa de fines—, so-

lamente puede cumplir su función de estructuración, descarga y simplificación del proceso de decisión cuando, en el proceso de decisión programado, este es aceptado acríticamente como premisa y cuando no queda puesto en cuestión. Este requerimiento no excluye que, en otro lugar dentro del sistema, se haya desarrollado —o se vaya a desarrollar— dicha cuestión y que se haya problematizado el sistema mismo. No obstante, los procesos de decisión programados y programadores han de permanecer separados. De lo contrario, en el lugar donde ambos estuvieran mezclados entraría en escena una sobrecarga de complejidad indeterminada y el potencial del sistema para la elaboración de constelaciones de problemas extremadamente complejas y alterables quedaría notablemente menguado.

El alcance de esta exigencia se puede ver especialmente en el hecho de que esta es transgredida una y otra vez, así como en las razones por las que es. En los programas condicionales -por ejemplo, los programas jurídicos— se configuran hábitos de explicación típicos que modifican, delimitan y precisan el programa mismo a partir de las experiencias de la praxis cotidiana de decisión. La «jurisprudencia permanente» de los tribunales superiores es el ejemplo más impresionante del tipo de programación apócrifa que se efectúa *en passant* en la decisión programada y que desarrolla, a partir del caso particular, «principios rectores» para otros casos. En la medida en que la creación jurídica por parte de los jueces parece ser inevitable, también se hace dudoso, en esa misma medida, si el legislador tomará nota de él y aprovechará la posibilidad de «dejar a cargo de la jurisprudencia» la decisión de los puntos problemáticos del programa, es decir, de desplazar dicha decisión fuera de la esfera de la acción políticamente responsable.

En los programas de fines, se encuentra lo opuesto a esta mezcla de competencias en la exigencia —que una y otra vez se presenta y que, en cada caso, resulta iluminadora— de tener siempre a la vista el sentido de los fines al elegir los medios, así como el de los fines de los fines e incluso el sentido del último fin del Estado. Y esta exigencia será legítima mientras con ella venga referida únicamente la eliminación de medios inapropiados.

Sin embargo, no sirve para rechazar medios no económicos o que, de algún modo, conlleven consecuencias. Un defensor del medio ambiente se vería desbordado si tuviera que decidir también si el fin de la defensa de la naturaleza merece en general que se gaste en él la totalidad de los fondos presupuestarios o si no sería mejor construir escuelas con dichos fondos. Con este tipo de consideraciones, le quitaría peso a su programa y confundiría todas las competencias.

En los sistemas políticos autónomos, estas dos marcas muestran serios problemas estructurales como son los límites de la capacidad de centra-

lización de las decisiones sobre programas. No se trata aquí, en primer término, como suele suponerse, de un problema de poder —por ejemplo de la implementación de las leyes o de la realización de los fines— sino de un problema de sentido. Del flujo diario de informaciones —por ejemplo, del flujo de los casos legales necesitados de una decisión que se nos presentan— han de extraerse y fijarse programáticamente aquellos mismos puntos de vista que sirven como premisas de la decisión. La construcción de una jerarquía compleja de decisiones sobre programas, decisiones sobre subprogramas y decisiones sobre ejecuciones incrementa, en el transcurso de la división del trabajo, la capacidad de decisión del sistema. Sin embargo, por otra parte, desencadena contradicciones internas en las orientaciones parciales, así como roces y conflictos. Y para todo ello han de crearse roles de trabajo destinados a la coordinación y el control[6].

Junto a esta agudización de la problemática de la racionalización se presenta, como una consecuencia más de la creciente autonomía y variedad del sistema político, una agudización de la problemática del apoyo [*Unterstützung*]. Todo gobierno conformado según roles, todo gobierno dinámicamente diferenciado, esto es, no autárquico, depende del apoyo dado a través de la sociedad o, dicho con mayor precisión, a través de otros sistemas parciales de la sociedad[7]. Hemos tratado ya en el capítulo anterior el aspecto pasivo de este apoyo, esto es, la aceptación de las decisiones. Desde un punto de vista activo, este apoyo se corresponde con estar disponible para poner a disposición medios materiales y acción humana; esto es, se corresponde principalmente con la disponibilidad para aportar dinero para el sistema político, así como con la disponibilidad para asumir roles en el sistema político. En la medida en que el sistema político se estructura de manera variable —y en que, por tanto, ha de permanecer indeterminado—, deben plan-

6. El paralelismo de esta problemática en los programas condicionales y en los programas de fines no ha sido aún tenida en cuenta. En el caso de los programas condicionales, sin embargo, —y en nuevas consideraciones del problema de la elaboración jurídica por parte de los jueces— se halla una buena exposición de la dificultad para separar la función legisladora del proceso originario del decidir judicial. Cf., sobre todo, J. Esser, *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts*, Tubinga, 1956. Respecto de los programas de fines, sobre todo ha de retenerse una intuición que se hace presente en la literatura especializada de las ciencias empresariales, a saber, que las cadenas largas de fines y medios generan orientaciones sobre la decisiones que resultan contradictorias en sí mismas. Esto es, no se coordinan por sí mismas sino que plantean exigencias más complicadas de coordinación y control. Cf., por ejemplo, Y. Ijiri, *Management, Goals and Accounting for Control*, Ámsterdam, 1965.

7. Acerca del concepto de *support* en este sentido, cf., por ejemplo, T. Parsons, «'Voting' and the Equilibrium of the American Political System», en E. Burdick y A. J. Brodbeck (eds.), *American Voting Behavior*, Glencoe, (IL), 1959, pp. 80-120; D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965, pp. 151 ss.

tearse exigencias mayores a la organización del apoyo político. No puede permanecer confiado sin más a un consenso institucional presupuesto que haría aparecer la Corona y el Altar como sacrosantos. No posee, pues, un marco fijo y definido, dentro del cual bastase con el simple ejercicio de determinados derechos o privilegios, o con la entrada de intereses personales o grupales como presupuesto del apoyo político. Más bien, el apoyo ha de ser elaborado y generalizado procesualmente.

Dos cosas tienen que darse: no cabe contentarse ya con escuchar las voces que se hacen oír, que dan fe de sí mismas y que, en virtud de su posición social, están en situación de prestarle fuerza a su palabra. La articulación de las exigencias y condiciones de apoyo no debe quedar exclusivamente confiada a los intereses estructuralmente favorecidos de algún modo, por ejemplo, a los aristócratas o a los ricos. Más bien, dicha articulación se encuentra subordinada y referida a organizaciones de intereses que, como organizaciones, pueden hacerse cargo, *en principio*, de cualquier tipo de interés —aunque se admita que los mineros pueden organizarse con mayor facilidad que las empleadas del hogar y que, de ahí, resulten diferentes oportunidades políticas—. Por otra parte, estos intereses no pueden ser inyectados en bruto dentro del sistema político por la sencilla razón de que no son, en modo alguno, programas de decisión que puedan ser puestos en práctica. No solo han de ser articulados, sino que también han de ser trabajados a fondo de múltiples maneras; se les debe dar densidad hasta que sean temas capaces de generar consenso o hasta ser «peticiones» políticamente atractivas. Estos intereses deben ser equiparados con otras posibilidades y, en todo este proceso, han de ser generalizados de tal modo que puedan ser aceptados en el repertorio de los programas de decisión disponibles. Todo esto ha de ser efectuado en el interior del sistema político, si bien de una manera tal que poco tiene en común con el decidir programado de la administración. Ha de tratarse de unos procesos de elaboración de información que deben separarse estructuralmente de los procesos de decisión de la burocracia.

En los sistemas políticos autónomos y que se programan a sí mismos, la diferenciación funcional y estructural entre política y administración se convierte en aquel mismo medio con el que la problemática de nuevo tipo queda, si no resuelta, sí al menos moldeada según una concepción de esta que la hace susceptible de ser resuelta. Las exigencias a la política y la administración aumentan de tal manera que únicamente pueden ser separadas y dominadas bajo condiciones de comportamiento que en cada caso son diversas y mutuamente incongruentes. La política y la administración configuran diferentes sistemas parciales del sistema político con sus propios roles y expectativas de comportamiento. Estos sistemas parciales tienen también sus propios criterios delimitados y, consecuentemente, su propia racionalidad practicable. Y tienen

igualmente sus propios lenguajes para la resolución de problemas y medios de influencia, así como sus propias fronteras con el entorno.[1] Desde los puntos de vista de la teoría de sistemas, este proceder puede ser caracterizado a través de diferentes formulaciones. Y estas, en cada caso, arrojan luz sobre diferentes aspectos de una y la misma cosa.

El sistema político se ve hoy típicamente frente a una creciente complejidad de la sociedad y debe, por tanto, incrementar, mediante la programación autónoma, su capacidad de elaborar problemas complejos e informaciones rápidamente cambiantes; y ha de hacerlo para mantener un equilibrio sostenible entre complejidad del entorno y complejidad propia. Con el proceso de la diferenciación interna, el sistema político satisface a su nuevo tipo de autonomía, a su diferenciación dinámica en la sociedad y, por tanto, en último término, a la diferenciación funcional de la sociedad misma.[2] Si la diferenciación funcional se implementa como estructura dominante de la sociedad, entonces los sistemas parciales primarios de la sociedad han de ser también diferenciados funcionalmente; y esto significa, para el sistema político, ante todo, separación de política y administración. Mediante esta diferenciación en dos sistemas parciales organizados y contradictorios, el mismo sistema político mantiene una estructura llena de contradicciones y se hace cargo de los problemas consecutivos a este carácter contradictorio como una carga cotidiana de comportamiento. A través de este carácter contradictorio interno —que ata al sistema político a sí mismo y a su complejidad interna—, la exención de vínculos externos y sociales queda compensada por contextos de roles, por instituciones, tradiciones y convicciones generales y abarcadoras. Para el sistema político, el problema de la complejidad social queda desplazado desde el exterior hacia el interior, con el fin de que pueda lograrse la aplicación de mecanismos racionales de resolución de problemas.

Una relación equilibrada, que requiere de tantos presupuestos, solamente puede alcanzarse y mantenerse cuando de hecho se logra dejar que la política y la administración operen y cooperen con diferentes funciones y con criterios de comportamiento contradictorios. Este es el problema fundamental, el que, en las investigaciones que siguen, sustituye y precisa nuestro problema de partida de la complejidad social. Si los dos sistemas parciales se mezclan y confunden, por ejemplo bajo una común ideología de fines, entonces el sistema político experimenta una regresión hacia un orden interno mucho más simple, como por ejemplo el de una jerarquía —simple o doble— de Partido y Estado. En estos casos, el sistema político se encuentra fijado con mucha mayor fuerza a unas premisas de la decisión que pueden ser objetivas —referidas a un contenido objetivo— o de valor; todo ello por la sencilla razón de que su propia variedad no basta para variar valores últimos. También un orden como este puede ser por entero un orden con sentido, especialmente en las

sociedades que aún no están plenamente diferenciadas y que no precisan ni pueden soportar un sistema político rico en contradicciones. El orden del sistema político, en todo momento, únicamente puede ser juzgado en relación a un estado de sociedad presupuesto.

No obstante, en las investigaciones que siguen, tomaremos como base una teoría del sistema político funcionalmente diferenciado y, con ello, el problema de la separación de política y administración. La elección de este punto de partida no viene como consecuencia de que un sistema como este sea mejor que otro en algún sentido valorativo; y en modo alguno se elige porque se asuma que es el correcto para sociedades de cualquier tipo. Nuestra elección se debe solamente a que la teoría del objeto más complejo ha de ser también la teoría más compleja. De esta manera, los órdenes más simples y menos fuertemente diferenciados son comprensibles a partir de dicha teoría, mientras que, al contrario, las teorías de dichos órdenes no bastan para concebir órdenes más diferenciados[8].

8. Esto lo mostrará con detalle el modelo esbozado en el capítulo 12.

11

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

Las representaciones habituales de la relación entre política y administración parten de una premisa de unidad. Suponen, sin señalar siempre esta asunción como tal, que la política y la administración viven —o deberían vivir— de acuerdo a una representación común de lo correcto. En este asunto se da una distinción secundaria según *si* esta unidad *es* vista de manera ideal y normativa, si se la ve como anclada en los fines del Estado, en los valores o en una imagen de hombre; o si bien, al modo positivista, dicha unidad queda confiada a la política para su resolución. En cada caso, se espera una armonía de la orientación fundamental en contexto de acción político-administrativo. El que las soluciones a los problemas puedan tener sentido y ser correctas desde un punto de vista político pero que, por el contrario, desde el punto de vista de la administración, puedan ser incorrectas —o a la inversa— es algo que en la medida de lo posible queda o bien ignorado o bien reconducido —en calidad de indeseable efecto colateral— a la insuficiencia humana, y en especial a un fracaso de los políticos.

Sobre este fundamento de una organización homogénea del sentido, la *relación de política y administración se expone de dos maneras diferentes*: mediante la distinción entre arriba y abajo; y mediante la distinción entre fin y medio. Ambos modelos mentales son esquemas de coordinación y, en cuanto tales, están ligados a la premisa de unidad. La acción política y el decidir político son vistos, en relación a la administración, como puestos por encima. La administración únicamente es considerada como ejecución subordinada de lo que desde arriba ya estaría fundamentalmente decidido. La política actúa arriba, la administración es ejecutada abajo. Por otra parte, se encuentra una y otra vez la concepción de que la política establece firmemente los fines y la administración se limita a elegir los medios adecuados para la realización de estos fines

y los aplica. Ambas concepciones son después proyectadas y fundamentadas la una en la otra[1]. La política mantiene el lugar de arriba porque establece los fines, que naturalmente han de ser previos a los medios; y a la inversa, la política puede establecer fines solo porque su lugar, que está arriba en la jerarquía, le posibilita distribuir instrucciones vinculantes.

A esta congruencia entre la diferenciación jerárquica y la diferenciación según fines y medios le subyacen unas llamativas analogías estructurales: en ambos casos se trata de una relación extremadamente simple, que por principio *consta de dos miembros* pero que se presta a ser repetida en cadena. Ya esta estructura garantiza una disposición clara al precio de un potencial muy escaso para la complejidad. A esto hay que añadirle que los modelos son construidos *asimétricamente* a partir del mismo fundamento. Indican una relación de variabilidad unilateral: solo un lado es variable y lo es según el punto de vista rector del otro lado, que permanece constante. Los fines permanecen constantes, solo los medios son elegidos y alterados según el criterio de los fines. Las alternativas de los subordinados están a disposición de los superiores pero no al revés. En esta forma estructural de la asimetría se encuentra una simplificación esencial de la situación, una técnica en acción de reducción de complejidad. Si tuviéramos que variar A en consideración a B pero también variáramos B en consideración de A, entonces el sistema, por principio, estaría abierto a todas las posibilidades y seguiría siendo complejo hasta el infinito. Su adaptación al entorno permanecería a merced del azar y los procesos de decisión dentro del sistema no serían racionalmente concluyentes. Las estructuras asimétricas posibilitan, por el contrario, llegar a resultados dentro de un periodo delimitado de tiempo y que el sistema mismo, en determinadas condiciones, elige. Aportan una ganancia de tiempo y autonomía que con frecuencia tiene una importancia crítica para la supervivencia.

Estas simplificaciones, estratégicamente importantes, de la duplicidad (repetible) y de la asimetría en el sentido de una variabilidad unilateral conectan a su vez —como tercer miembro— con la aceptación de que la *estructura* de este modelo es realizada mediante *procesos de igual sentido*. La preeminencia de lo que está arriba se lleva a cabo en la forma comunicativa de la orden a quien está por debajo. El fin es efectuado causalmente

1. Este es, por lo demás, uno de los lugares en los que se presentan paralelos exactos entre la teoría política y la teoría de las organizaciones (sobre esto cf. también H. Kaufman, «Organization Theory and Political Theory»: *The American Political Science Review* 58 [1964], 5-14). La congruencia del esquema fines/medios y la organización jerárquica es la premisa de la doctrina clásica de la organización que proporciona criterio y medida. Véase, por ejemplo, W. Schramm, *Die betrieblichen Funktionen und ihre Organisation*, Berlín/Leipzig, 1936, p. 41; F. Nordsieck, *Betriebsorganisation. Lehre und Technik. Textband*, Stuttgart, 1961, espec. pp. 34 ss.; J. A. Litterer, *The Analysis of Organizations*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965, pp. 246 ss.

a través del medio. Con esta subordinación, la posibilidad de una discrepancia entre estructura y proceso, sociológicamente tan interesante, queda puesta a un lado —lo cual es también una técnica de simplificación—.

Resulta obvio que, en nuestros días, estas simplificaciones no pasan ya sin ser examinadas. Ambos modelos —tanto el orden de comunicación en forma de órdenes y mandatos propio de la jerarquía como el orden de medios y fines del proceso causal— han sido en los últimos años objeto de una severa crítica[2]. Su insuficiencia ha arruinado teóricamente a la disciplina académica estadounidense de la *Public Administration*, especialmente dependiente de una clara delimitación entre política y administración[3]. Las objeciones conducen a aquella característica que constituye la estructura y función del modelo clásico —lo que le da su peso a dichas objeciones—. La representación linear y en cadena del curso de acontecimientos es, según dicen, demasiado simple, y deben tenerse en cuenta relaciones colaterales. La aparente asimetría está permanentemente amenazada, dado que los fines, de hecho, nunca podrían ser elegidos sin consideración de los medios y los subordinados influirían a sus superiores como estos a aquellos. La igualdad de sentido entre la estructura formal y proceso fáctico es una ficción, pues junto a las relaciones y procesos formales los hay informales; y estos últimos no encajan con los esquemas formales ni de la jerarquía ni de la relación medio/fin. En resumen —dicen en esta crítica— el mundo de la organización no resulta tan simple como estos modelos preveían.

Se podría tratar de evitar esta crítica diciendo que los modelos de la jerarquía y los esquemas de fines y medios no son ya tomados como descripciones de la realidad o como normas sino como estrategias de reducción de complejidad. Ciertamente, ello se ajusta más a su función, pero

2. Encontramos una recapitulación de los argumentos esenciales en N. Luhmann, «Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers»: *Der Staat* 3 (1964), 129-158 (133 ss.).

3. Cf., a este respecto, H. Kaufmann, «Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration»: *The American Political Science Review* 50 (1956), 1057-1073; M. Landau, «The Concept of Decision-Making in the 'Field' of Public Administration», en S. Mailick y E. H. Van Ness (eds.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Englewood Cliffs (NJ), 1962, pp. 1-28. Como crítica muy influyente de la delimitación mediante el esquema de medios y fines, que en los años cuarenta desencadenó una fuerte orientación hacia las teorías sobre el liderazgo y la decisión, cf. H. A. Simon, *Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen*, Stuttgart, 1955; íd., «Recent Advances in Organization Theory»: *Research Frontiers in Politics and Government*, Brookings Lectures (1955), Washington DC, 1955, pp. 23-44; D. Waldo, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Nueva York (NY), 1948; P. H. Appleby, *Policy and Administration*, s. l. (University of Alabama Press), 1948. Por otro lado, el esquema de delimitación, que ha sido ya frecuentemente noqueado, revive a falta de otras propuestas. Es el caso, recientemente, de F. Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Englewood Cliffs (NJ), 1966, p. 2.

provoca que salga aún más a la luz su capacidad limitada de rendimiento. Los modelos, para ser aplicables, deben presuponer la validez de los fines, esto es, la validez de un orden jerárquico de competencias de mando; y por tanto, en esa medida, han de presuponer una complejidad ya reducida. Y lo que se tiene que presuponer no puede darse como rendimiento.

Con estas consideraciones llegamos a un aspecto de este modelo intelectual que ha recibido poca atención hasta el momento y que está a disposición de la determinación de la relación entre política y administración: su capacidad de aprehender la complejidad. El alto rendimiento de estos modelos para reducir complejidad en un sentido simple y cercano a la acción tiene su reverso en la circunstancia de que su capacidad de aprehensión de complejidad está rigurosamente limitada. El potencial para tener en cuenta el valor de los fines individuales tiene unas restricciones muy palpables; y lo mismo vale para la capacidad de decisión de una cima jerárquica. Esto ha de sonar particularmente sospechoso después de que hayamos establecido que una ampliación observable de la complejidad y variedad interna del sistema político es característica del sistema político en el desarrollo que este tiene en la Modernidad. Por consiguiente, resulta obvio que se busquen caminos para ampliar la capacidad de aprehensión del orden jerárquico y de la racionalidad relativa a fines, extendiéndola a contenidos complejos y en variación; todo ello sin quebrar la estructura de estos modelos o debilitar su rendimiento reductivo. Tales posibilidades se dan de hecho. Estas se descubren cuando, consecuentemente, se examinan las teorías y técnicas de decisión jurídicas y económicas. No es ninguna casualidad, pues, que los desarrollos recientes en los dos ámbitos de la teoría de la decisión encuentren su estímulo oculto en este problema de la complejidad. La teoría de la decisión ha de seguir la nueva autonomía del sistema político. Sin embargo, también sus posibilidades son limitadas.

La limitación del modelo jerárquico reside, sobre todo, en el potencial de comunicación y de elaboración de información que tiene la cima. En este punto se ha pensado —en la reciente ciencia de las organizaciones— en descargar al jefe mediante la delegación, esto es, mediante la prolongación hacia abajo de la jerarquía; o bien se ha pensado en dicha descarga mediante ayudantes, jefes de personal, etc.[4]. Sin embargo, con ello no se renuncia al principio de la unidad de mando. El jefe sigue siendo la fuente

4. De la inabarcable literatura, cf., por ejemplo, H. Mechler, *Führungskräfte brauchen Entlastung*, Stuttgart, 1956; E. Schmalenbach, *Über Dienststellengliederung im Großbetrieb*, Colonia/Opladen, 1959, pp. 18 y 75 ss.; E. Dale, *Planning and Developing the Company Structure*, Nueva York (NY), 1952, ^{6}1959, pp. 83 ss.; J. M. Pfiffner y F. P. Sherwood, *Administrative Organization*, Englewood Cliffs (NJ), 1960, pp. 153 y 170 ss. Para una actitud crítica respecto de la posición del problema cf. A. Bavelas, «Communication and Organization», en G. P. Schultz y Th. L. Whisler (eds.), *Management Organization and the Computer*, Glencoe (IL), 1960, pp. 119-130.

única de autoridad y, consecuentemente, sigue estando sobrecargado debido a las necesidades de autorización que simultáneamente van creciendo. Se tienen a disposición unas técnicas de descarga más efectivas en las programaciones de decisión condicionales, es decir, en aquella forma de programa que subyace al decidir jurídico y que posee cada vez mayor significación en la administración pública. Si a los puestos subordinados se les prescribe una regla de decisión con la forma «en todo caso, si A, entonces B», entonces estas premisas tienen validez independientemente de si se presentan los acontecimientos que desencadenan una decisión y de la frecuencia con que lo hacen.

Dentro del programa, las informaciones que desencadenan decisiones no necesitan ser previstas ni tampoco transmitidas. Con ello, el flujo vertical de la comunicación queda esencialmente descargado y, al mismo tiempo, son creadas autoridades derivadas y no jerárquicas[5]. Quien pueda aún transmitir informaciones que desencadenan decisiones tiene capacidad para llevar a cabo determinadas decisiones. Sobre este fundamento, se desarrolla un tráfico interno y externo de puestos subordinados, sobre quienes los superiores solo pueden intervenir ocasionalmente en forma de planificación o de resolución de perturbaciones[6].

La limitación de la racionalidad de fines reside, por el contrario, en un potencial demasiado escaso del fin singular para tener en cuenta el valor. Una ampliación en la dirección de una complejidad mayor ha de tomar, pues, la forma de la implementación de premisas de valor adicionales en el cálculo de la decisión. Esto tiene lugar fijando las condiciones colaterales para la elección de los medios, presupuestando los límites de los costos; en el caso ideal, se hace mediante un cálculo económico que se esfuerce por obtener resultados óptimos. Con ello, no se abandona la relación simple de medio a fin sino que se establece una comparación con otras posibilidades.

La lógica interna de estas dos formas de programas, de la programación condicional y la de fines, define el horizonte de los afanes por objetivar y racionalizar el proceso de decisión en la administración. El esfuerzo para dominar unos contenidos cada vez más complejos en estos lenguajes de decisión tiene plenamente sentido para la administración. Queda así cumplida la función específica de la administración, a saber, la

5. Sobre este punto cf., con más detalle, N. Luhmann, «Lob der Routine»: *Verwaltungsarchiv* 55 (1964), 1-33 (espec. pp. 22 ss.), e íd., *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlín, 1964, pp. 97 ss. Cf., asimismo, V. A. Thompson, *Modern Organization*, Nueva York (NY), 1961, pp. 64, 75 ss. y 84.

6. La penetración de este estilo de trabajo horizontal y cooperativo resulta frecuentemente tomado en consideración. Cf., en lugar de otros, H. P. Barhdt, *Industriebürokratie*, Stuttgart, 1958; o M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, París, 1963 (por ejemplo, pp. 32 s., 114 ss. y 142 ss.). Th. Ellwein, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1966, pp. 155 s.

elaboración, de acuerdo a un programa, de decisiones vinculantes. Igualmente —y precisamente por ello— la relación entre política y administración no es formulable en el lenguaje de decisión propio de la administración. Las premisas jurídicas y económicas de la decisión son lenguajes especializados de resolución de problemas. Presuponen que los problemas y las condiciones para su resolución están definidos y que una decisión es correcta si resuelve el problema bajo las condiciones dadas. Con la decisión correcta su problema queda resuelto. Bajo premisas como estas la política no puede operar. Su función consiste, justamente, en la producción de las condiciones que puedan servir de base para que la solución de determinados problemas sea una decisión correcta. Su racionalidad propia depende de su función y no puede, por tanto, ser la de la administración.

Para poder hablar de la relación entre política y administración no basta, pues, con prolongar sin más las representaciones del orden propias de la administración al espacio político. Esto causaría necesariamente decepciones[7]. La forma en cadena del principio de jerarquía y del esquema de medio/fin parece presentar como algo obvio tales prolongaciones. Los programas condicionales son derivados por los juristas a partir de normas superiores. Dichos programas en principio son pensados, en todo caso, como programas condicionales, y los fines son ligados a fines más universales a los que sirven como medios. Sin embargo, con ello se llega, como máximo, a las fronteras políticas de la administración, donde aquellas premisas últimas les son tomadas de las manos a los políticos. No se llega, sin embargo, a una comprensión adecuada de los procesos políticos mismos. De este modo, la política queda concebida exclusivamente como frontera de la administración pero no es concebida en sí misma.

El incremento de la complejidad —aprehensible en órdenes jerárquicos o mediante la racionalidad relativa a fines— y la mejora de los correspondientes lenguajes de decisión de la administración no deberían ser un camino para aproximar la política y la administración o para concebir su conexión. Al contrario, la discrepancia entre política y administración se presenta aún con tanta mayor claridad cuanto más conscientemente queden elaborados los lenguajes de decisión de la administración, de acuerdo a su función específica.

Con ello, se hace dudoso el que la unidad de política y administración se deba seguir buscando en premisas de decisión comunes y en criterios de racionalidad coincidentes. En el marco de las disciplinas científicas

7. Un ejemplo de ello es la constante queja por las interferencias «no objetivas» y «políticamente motivadas» en la administración. Tales quejas son formuladas por juristas y por personas de disciplinas relacionadas con la racionalización, y son comprensibles a partir de sus puntos de vista. Sin embargo, desde esta perspectiva, no puede decidirse acerca de la justificación de esta queja.

—que buscan reconocer los fundamentos del decidir correctamente— no cabe pensar en otras posibilidades, pues para ellas una decisión solo puede ser correcta o incorrecta. Una teoría sociológica del sistema político ofrece, por el contrario, espacio para la noción de que la política y la administración son diferentes sistemas comunicativos de elaboración de información, funcionalmente especificados y que por ello operan de manera separada. Se trata, sin embargo, de sistemas que dependen los unos de los otros en tanto sistemas parciales, que se permiten mutuamente su autonomía y que deben cooperar los unos con los otros[8]. Una teoría de sistemas puede concebir funcional y estructuralmente contextos de acción como una unidad también cuando se le presentan al agente como controvertidos y conflictivos. Es más, pueden incluso explicar la función misma de estas controversias.

La acción política sirve, en lo esencial, para reducir la complejidad de las posibilidades de la sociedad con tal amplitud como para que pueda decidirse de forma vinculante y sin el riesgo de una resistencia importante. La administración se ocupa, por el contrario, de la realización de lo políticamente posible y necesario mediante la elaboración de decisiones vinculantes, y ello según el criterio de unas premisas de decisión ya establecidas (hoy, por lo general, decididas de modo positivo). Estas dos funciones pueden rastrearse hasta en las sociedades más simples. Al menos, pueden encontrarse con el sentido de una separación entre, por una parte, la elaboración de las decisiones donde hay rivalidad acerca de la determinación del contenido y, por otra, la ejecución de las decisiones —o lo que es lo mismo, su implementación—[9]. En un primer momento, sin embargo, ambas funciones eran satisfechas por una estructura unitaria, el sistema de parentesco, y eran separadas únicamente según situaciones y condiciones. Así, la negociación política de los contenidos de decisión tenía lugar típicamente en relaciones externas entre las líneas segmentadas de la tribu (linajes, clanes, etc.), mientras que la ejecución e implementación quedaban garantizadas por la estructura interna de estas subunidades de la tribu. Se trata, en conjunto, de un orden equilibrado que se apoya, sin embargo, en que el círculo de acción político-administrativo no se encuentre dinámicamente diferenciado del orden general de la vida. Si esto ocurre en el marco de aquella misma evolución que expusimos en los capítulos 6 y 7, entonces este equilibrio de partida queda perturbado. Ya no puede tratarse de los mismos sistemas parciales que hacia afuera actúan políticamente y hacia dentro adminis-

8. Estas nociones las desarrolla también, con análisis más descriptivos, R. Wildemann, *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, Fráncfort d.M./Bonn, 1963, espec. pp. 173 ss.

9. Cf., a este respecto, espec. M. G. Smith, «On Segmentary Lineage Systems»: *The Journal of the Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland* 86 (1956), 39-80.

trativamente. El equilibrio de ambos círculos de funciones debe volver a crearse dentro de un orden más complejo mediante una diferenciación estructural más intensa. La distinción entre situaciones y relaciones ya no resulta suficiente. Se configuran así, en el marco de un sistema político de la sociedad dinámicamente diferenciado, sistemas parciales funcional-específicos para la política y la administración.

La diferenciación interna del sistema político entre política y administración no necesita solamente buscar su equilibrio coordinador en un capital de convicciones o actitudes comunes sin las cuales se desintegraría. Basta con un acuerdo en el que quede asegurado que para ambos sistemas parciales —la política y la administración— la continuidad del sistema total que los abarca siga siendo una condición de la decisión. Dentro de un orden como este pueden, pues, ser institucionalizadas orientaciones de la acción contradictorias sin que ello ponga en peligro la continuidad del sistema político. Y parece que un sistema político que puede reducir de este modo su necesidad interna de consenso al acuerdo estructural y a unos «valores» últimos —que, por ello, poco dicen— está en disposición de ganar aquella complejidad propia que le corresponde a su función en una sociedad diferenciada.

La acción político-administrativa se convierte en un sistema social separado en la medida en que queda dinámicamente diferenciado, de acuerdo a roles, respecto de otros entrelazamientos sociales; e igualmente se convierte en un sistema social separado en la medida en que queda emplazado autónomamente respecto de la función específica de encontrar decisiones vinculantes sobre problemas. En la medida en que esto ocurre se hace patente lo contradictorio de esta función, lo que debe ser asumido por el sistema político como un problema estructural central. La tarea encomendada consta de dos elementos: la decisión y la vinculación. Por ello, constituye un problema —y permanece como tal— el sentirse-vinculado-a-una-decisión. Una solución a un problema que sea buena en la medida de lo posible y que sea consistente con otras decisiones no es siempre la más aceptada. Cuanto más complejo sea el contexto de decisión, tanto mayor será la probabilidad de que los dos componentes de la tarea no coincidan sino que discrepen. Cuando un sistema político está especializado en esta función este debe, sin embargo, poder quedar justificado por sus dos lados. Resulta entonces obvio que se ha de desarrollar una correspondiente división del trabajo. A saber, han de tomarse aquellos mismos procesos con los que se constituyó el fundamento de la vinculación —el poder legítimo— y han de separarse de aquellos que sirven para la elaboración objetiva de las decisiones correctas. Es decir, hay que separar la política y la administración.

Así pues, a la diferenciación funcional de la sociedad, que lleva a la especificación de la función del sistema político, le responde este con una

diferenciación funcional interna que le es propia[10]. Si quiere cumplir su función en el contexto de una sociedad como la que acabamos de describir, este sistema político debe incrementar su complejidad propia y su capacidad para absorber contradicciones. La separación de política y administración se agudizará en la medida en que el sistema político se especialice en una función parcial en la sociedad.

Naturalmente, esto no ha de entenderse como una evolución necesaria. Ciertamente hay otras posibilidades para estabilizar la relación entre sociedad y sistema político sobre unos fundamentos funcionalmente diferenciados de manera menos intensa. Los órdenes políticos que —de cara a un establecimiento de metas de carácter económico— buscan el camino de una sociedad abarcadoramente politizada muestran una separación de política y administración que no tiene el mismo rigor, sino que, en todo caso, presenta una especie de división del trabajo burocrática. El ejemplo de numerosos países en vías de desarrollo —sobre todo la Unión Soviética— muestra que la tensión interna de la función política para tomar decisiones vinculantes acerca de problemas también puede quedar cubierta de otro modo, a saber: mediante una ideologización extrema de toda acción pública. Bajo tales condiciones, naturalmente, tampoco puede la burocracia sustraerse a la apelación ideológico-política. A lo sumo, puede conseguir una cierta autonomía técnica como parte de la élite política, sostenida por la confianza en su lealtad[11]. La separación de la política y la administración no es, pues, la única solución de problema que resulta pensable. Hay equivalentes funcionales. Pero parece que dicha separación, bajo las condiciones socio-estructurales generales de la diferenciación funcional, presenta especiales ventajas y que una separación insatisfactoria entre política y administración puede convertirse en un freno para una evolución de la sociedad en esta dirección.

10. Esta conexión de diferenciación de la sociedad y diferenciación interna del sistema político en política y administración se ha hecho consciente sobre todo en investigaciones recientes sobre los países en vías de desarrollo. Cf., por ejemplo, S. N. Eisenstadt, «Bureaucracy and Bureaucratization»: *Current Sociology* 7 (1958), 99-164 (espec. pp. 110 ss.) e Íd., «Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States», en B. F. Hoselitz y W. E. Moore, *Industrialization and society*, s. l. (UNESCO-Mouton), 1963, pp. 159-174; L. W. Pye, «The Political Context of National Development», en I. Swerdlow (ed.), *Development Administration. Concepts and Problems*, Syracuse (NY), 1963, pp. 25-43; J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ), 1963 (por ejemplo, pp. 41 s. y 123); Fr. W. Riggs, «Administrative Development: An Elusive Concept», en J. D. Montgomery y W. J. Siffin (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, Nueva York, 1966, pp. 225-255.

11. Cf., a este respecto, A. Diamant, *Bureaucracy in Developmental Movement Regimes: A Bureaucratic Model for Developing Societies*, *Occasional Paper* del *Comparative Administration Group* de la American Society for Public Administration (octubre de 1964).

12

MODELO ANALÍTICO DEL SISTEMA POLÍTICO

Hasta el momento hemos reunido los fundamentos para poder concordar las consideraciones de este capítulo con el esbozo de un modelo general del sistema político de una sociedad funcionalmente diferenciada, sistema *que se ha vuelto autónomo*. Este modelo ha de entenderse como relativo a un determinado estado de evolución de la sociedad. No se quiere decir, pues, que tenga validez universal. No contiene, ni en su conjunto ni en sus partes individuales, motivos que fuercen a fijar determinadas estructuras concretas (por ejemplo, formas de organización burocrática o tipos de partidos políticos) y que excluyan otras posibilidades de ordenación funcionalmente equivalentes. Tampoco este modelo viene referido de forma exclusiva. Se trata de un modelo sociológico de sistema del que se puede inferir que no coincide necesariamente con los fines subjetivos de los agentes ni con el sentido referido de su acción, sino que tiene en cuenta las funciones y estructuras latentes y no excluye las contradicciones y conflictos ni en las estructuras ni en las metas de la acción. No fija tampoco ninguna solución de problemas ideal-típica en el sentido de que toda problemática se resuelva en armonía a medida que el modelo es realizado en la realidad social. Más bien, este modelo únicamente reclama esbozar un orden de sistema para un comportamiento difícil —pero posible— en condiciones muy complejas. Se limita, pues, a esbozar un orden de la definición, distribución y reducción de cargas de comportamiento en el sistema político bajo las condiciones estructurales de una sociedad muy compleja. Y busca igualmente mostrar la posibilidad de un orden estable bajo estas condiciones pero no contiene garantía alguna de estabilidad. Con la ayuda de este modelo, tanto la ciencia como la praxis son capaces de reconocer con algo más de precisión cuáles son los problemas que se presentan y que deben ser resueltos en la diferenciación dinámica de un sistema político. Este modelo, sin embargo, no supone en modo alguno una receta para una acción con éxito asegurado.

Antes de entrar en una discusión más pormenorizada de este modo, ha de aclararse una cuestión previa, a saber, la cuestión por el sustrato al que este modelo se refiere ¿De qué tipo de realidad empírica se trata propiamente? Sin duda, el modelo se refiere a sistemas construidos a partir de acciones fácticas —pues nos dedicamos a la sociología—. La cuestión, con todo, es la de cuál es el nivel de generalización en el que la construcción del sistema y de los subsistemas aprehende el sentido de la acción y lo lleva por sus vías. Más concretamente, se ha de aclarar si nos referimos a un sistema que consiste en personas o solo en roles o solo en programas, o, incluso, exclusivamente en valores[1].

Los niveles más inferiores de la generalización los hemos separado y tenido en cuenta ya en las consideraciones anteriores. Un orden de sociedad funcionalmente diferenciado no está en disposición de asignar de una vez para siempre a personas concretas sus lugares en el orden del todo. Precisamente el sistema político —y en especial sus subsistemas de la política, administración y público— no conoce una ordenación unívoca y exclusiva de personas dentro de los límites de un sistema, a diferencia de las sociedades tribales. Nadie puede ser «solo» funcionario. Los políticos también pertenecen a la población. Los funcionarios, por su parte, si no pueden ser políticos, sí que pueden convertirse en políticos, etc. Una sociedad funcionalmente diferenciada alcanza su grado más inferior de concreción en el nivel de los roles. Sus sistemas pueden solo consistir en roles, no en personas[2]. Así, de hecho, son los roles los que configuran el sustrato de nuestro modelo de sistema.

Aún en este nivel, la diferenciación dinámica social, y sobre todo la diferenciación interna del sistema político, es bastante difícil de institucionalizar. Apenas quien separe su rol como solicitante de una licencia de construcción de su rol como propietario, cliente del banco o padre

1. Esta distinción de diferentes niveles de la generalización de la referencia sistémica de las acciones se corresponde, en su estructura externa —cuando no también en su principio de orden interno, en su alcance teórico y en la ordenación de los pasos— con la noción de Parsons de la *hierarchy of control*, en la que Parsons distingue entre *roles*, *collectivities*, *norms* y *values*. Cf. la exposición en T. Parsons, «Durkheim's Contribution to the Theory of Integration of Social Systems», en K. H. Wolff (ed.), *Emile Durkheim (1858-1917)*, Columbus (OH), 1960, pp. 118-153 (122 ss.), e Íd., «An Outline of the Social Systems», en T. Parsons, E. Shils, K. D. Naegele y J. R. Pitts, *Theories for Society*, Nueva York (NY), 1961, vol. I, pp. 30-79 (41 ss.) o Íd., «Die jüngsten Entwicklungen in der strukturell-funktionalen Theorie»: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialphilosophie* 16 (1964), 30-49 (36 s.). Véase también la estructuración en torno a *situational facilities*, *mobilization into organized roles*, *norms* y *values*, que en cierto modo se aparta de la de Parsons, en N. J. Smelser, *Theory of Collective Behavior*, Nueva York (NY), 1963, pp. 32 ss.

2. Sin embargo, permanece abierta la pregunta de qué personas asumen qué roles, también para sistemas de significados fuertemente diferenciados. Nos encontraremos con esta pregunta de nuevo en el capítulo 26, desde el punto de vista del reclutamiento de roles político-administrativos.

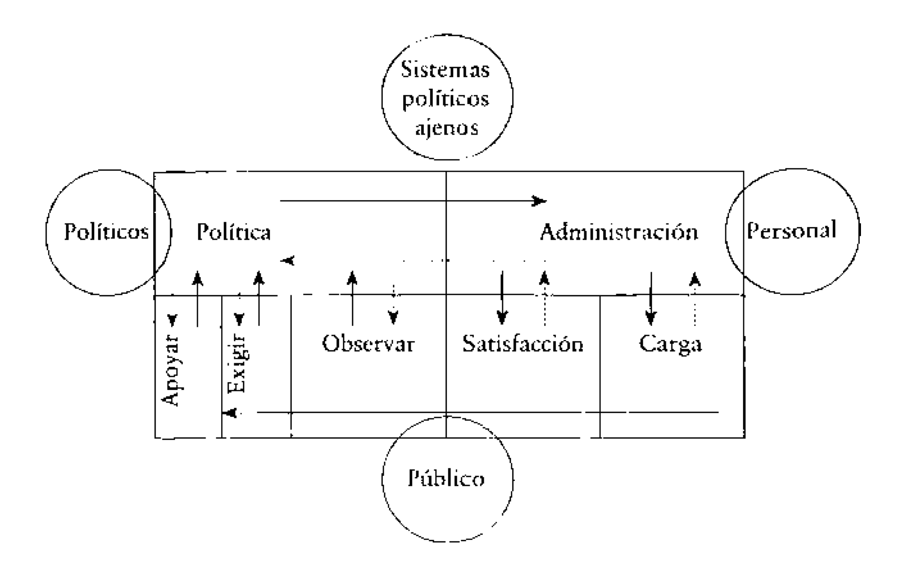
de familia. Que los partidos y asociaciones de intereses están vinculados mediante roles a través de diversas uniones personales es algo tan conocido como las dificultades de muchos ministros para separar su rol como político de partido del de jefe de la administración. Tales diferenciaciones en niveles de rol, por tanto, no siempre tienen sentido. Justamente, el hecho de que permanezcan en la falta de claridad hace que puedan tener funciones positivas de alivio del tráfico fronterizo entre sistemas parciales. En estos casos, la diferenciación es llevada a cabo únicamente en el nivel de los programas de decisión. Y le corresponde a los roles mutuamente ligados con menos fuerza el actuar simultáneamente en sistemas diversos sin desmoralizar. El mismo orden de valores viene pensado jerárquicamente la mayor parte de las veces y resulta diferenciable en sus niveles inferiores. Hay valores típicos de partido y de departamento. Hay valores de la política —por ejemplo, el poder— y valores de la administración —por ejemplo, la ausencia de fallos—. En los valores últimos, empero, se realiza típicamente un intento de síntesis del sistema político —e incluso de la sociedad como un todo— aparte de una diferenciación correspondiente a la construcción de subsistemas en la sociedad.

Debemos seguir teniendo presente esta construcción en múltiples estratos de la diferenciación dinámica de sistemas de acción aunque, en lo que sigue, no la vayamos a tener siempre en consideración sino que quedará presupuesta. En el caso del sistema político y sus sistemas parciales —cuya estructura queda descrita en nuestro modelo— la carga principal de la diferenciación se encuentra en el nivel de los roles y de los programas o criterios de racionalidad. Constituye un presupuesto esencial de este orden el que las estructuras de los roles y de los programas se recubran los unos a los otros al menos aproximativamente, pues ambos niveles sostienen la diferenciación y, por tanto, la complejidad del orden en su conjunto. A partir de estos niveles que sostienen la complejidad, las personas concretas son posteriormente movilizadas y son ideologizadas en torno a valores abstractos[3]. Todo ello para que puedan ajustarse a las exigencias de una sociedad compleja en alto grado.

En detalle, nuestro modelo distingue el sistema político (en rectángulos) de su entorno (en círculos).

Al sistema político le pertenecen los sistemas parciales y separados de la política y la administración, separados por una línea fronteriza que no está definida con toda nitidez. Asimismo, están los correspondientes roles del público, los cuales quedan repartidos según regulen el tráfico con la política o con la administración. Los ejes verticales del sistema político indican, pues, una separación, que penetra hasta el público, de política

3. Es decir, ajustados para la función de justificación de las acciones. Sobre este punto, cf., con más detalle, N. Luhmann, «Wahrheit und Ideologie»: *Der Staat* 1 (1962), 431-448.



y administración. Los ejes horizontales, por el contrario, indican una separación entre, por una parte, los roles de trabajo o rendimiento en la política y la administración —la mayor parte de las veces, roles profesionales—, orientados según intereses ajenos; y, por otra, los roles político-administrativos del público, orientados de acuerdo a intereses propios y percibidos solo ocasionalmente.

Si confrontamos estas dos perspectivas de clasificación, resultan cuatro posibilidades combinatorias que pueden explicarse como sistemas parciales del sistema político: la política profesional, la administración profesional, los roles de público ligados a la política y los roles de público ligados a la administración. Las fronteras entre cada uno de los sistemas parciales deben ser pensadas como variables según cuál sea el peso que le corresponda a las partes individuales en el proceso de reducción de complejidad. El modelo, pues, da lugar a realizaciones muy diversas. Puede, por ejemplo, haber casos en que los roles profesionales hagan retroceder a los roles del público hasta tal punto que apenas les quede a estos significación alguna. Resultará entonces típicamente necesario que la función de los roles del público —por ejemplo, la articulación de intereses— se cumpla conjuntamente en la política y la administración. Muy frecuentemente se encuentran ejemplos —especialmente en los países en vías de desarrollo— de cómo la burocracia administrativa posee un sobrepeso notable mientras que la política es reducida al mínimo. Asimismo, esto lleva a que el sistema parcial expansivo deba cargar —y puede que sobrecargar— con las funciones de los sistemas que han sido obligados a retroceder. Esto es, lleva en este caso a que la administración no pue-

da presuponer sin más el poder legítimo, sino que debe construirlo asumiendo la función política. Un tercer ejemplo de tales desplazamientos —que traen consigo la consecuencia de que la estructura y la función no se encuentran ya en armonía— sería el de que la representación de intereses poseyera una significación mucho mayor de la que tiene la elección. También entonces ha de contarse, típicamente, con que los intereses, en su camino hacia los órganos centrales de decisión, deben ser generalizados en el proceso mismo de representación. Esto es, debe contarse con que la representación de intereses tiene cumplir aquella función que esta no le permite a la elección política.

La diferenciación del entorno tenida en cuenta por este modelo se corresponde con su diferenciación interna. El modelo parte así de una correspondencia entre diferenciación interna y diferenciación del entorno. El sistema político ve su entorno no de una manera «objetiva» (esto significaría «compleja en exceso»), sino «subjetiva», a saber, tal y como este perfila su estructura interna de elaboración de información[4]. «Subjetivo» no significa, naturalmente, arbitrario. El proyecto del entorno debe dar sentido, debe poner al sistema en situación de poder reducir complejidad real, pues de lo contrario el sistema no puede actuar con sentido y actuando él mismo.

La distinción principal en el entorno de nuestro modelo deja a un lado la cuestión de si los roles del entorno quedan conectados con el sistema político mediante personalidades (y de este modo, dichos roles pueden influir en el sistema político) o si no lo están. Los sistemas políticos ajenos son, normalmente, sistemas enteramente externos, a no ser que el sistema político del que partimos no sea un Estado soberano. El entorno de la propia sociedad del sistema político, por el contrario, alcanza más o menos el sistema político en virtud del hecho de que los roles del sistema político son percibidos por portadores que también han de desempeñar otros roles en sociedad. Se trata del problema, que ya hemos considerado varias veces, de la «diferenciación dinámica en la sociedad» del

4. Esta noción de que los sistemas ven su entorno «subjetivamente», según la medida de sus propios criterios de selección, para adaptar la complejidad aprehensible a las propias capacidades de elaboración de datos, ha sido formulada de modos diversos por parte de la reciente teoría de las organizaciones y de la decisión. Véase, por ejemplo, K. E. Boulding, *The Image. Knowledge in Life and Society*, Ann Arbor (MI), 1956; J. G. March y H. A. Simon, *Organizations*, Nueva York/Londres, 1958, pp. 151 s.; W. J. Gore, *Administrative Decision-Making. A Heuristic Model*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, *passim*, por ejemplo, p. 67; C. W. Churchman, W. Shelly y G. L. Bryan (eds.), *Human Judgments and Optimality*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 45-53. Cf., asimismo, A. Schütz, «Equality and the Meaning Structure of the Social World», en L. Bruson *et al.*, *Aspects of Human Equality. Fifteenth Symposium of the Conference of Science, Philosophy and Religion*, Nueva York (NY), 1956, pp. 33-78, reimp. en A. Schütz, *Collected Papers*, vol. II, La Haya, 1964, pp. 226-273.

sistema político. Cuanto mayor sea la intensidad con la que estos roles del entorno están conectados con roles dentro del sistema político, tanto menor es la diferenciación dinámica y tanto más difusa es la estructura de la sociedad. Cuanto más efectivas son las delimitaciones que separan, en las personas individuales, los roles político-administrativos de otros, tanto más lejos va la diferenciación dinámica y tanto mayor es la autonomía con la que el sistema político puede operar[5].

Asimismo, ha de observarse que la diferenciación dinámica de la sociedad en cada uno de los sistemas parciales del sistema político puede llegar lejos de maneras diversas. Normalmente, se esperará que la administración, en virtud de su orden burocrático, estará diferenciada dinámicamente de la forma más intensa; más intensamente, por ejemplo, que la política, donde la personalidad de los políticos tiene una significación funcional plenamente dotada de sentido. Igualmente, de los políticos se espera que pondrán más rigurosamente al margen sus intereses puramente personales de lo que se espera que hagan los electores. Y estos últimos, por su parte, tienen menos ocasiones de expresar intereses personales y de poner en juego sus otros roles que el interesado.

Visto con detalle, la distinción entre políticos, personal de administración y público ofrece una imagen insuficiente y muy preliminar de la diferenciación del entorno desde la perspectiva del sistema político. Los políticos, por ejemplo, los podemos subdividir más según partidos o regiones; el personal, según su procedencia en la sociedad o según su formación; el público, según clases o, funcionalmente, según roles económicos, culturales o religiosos. El modelo subraya que todas estas diferenciaciones ulteriores son de naturaleza secundaria para el sistema político y que este, cuando mira hacia fuera, debe distinguir a grandes rasgos acerca de si los problemas objetivos se relacionan con «otros roles» de los políticos, del personal de administración o del público.

Si comparamos las fronteras del sistema político con el entorno, por una parte, y sus fronteras interiores, por otra, entonces llama la atención que en ambos casos se empleen formas diferentes de separación de roles. Las fronteras exteriores del sistema político respecto de la sociedad (esto es, con la excepción de los otros Estados que contraponen) atraviesan igualmente las personalidades individuales. Quien asume roles en los sistemas políticos es siempre, e inevitablemente, portador de otros roles en la sociedad. Debe cuidar en sí mismo de que sus diferentes roles no se confundan. Están combinados en una persona, pero lo están de una manera tan laxa que la persona sirve, ciertamente, de portadora idéntica de

5. Aquí confirmamos el punto de vista indicado más arriba, en p. 104, de que un modelo de sistema diferenciado puede manifestar conjuntamente estados indiferenciados, pero no al revés.

los diversos roles, pero su personalidad está desactivada como principio de la consistencia de los roles y de la susceptibilidad de las expectativas para ser transferidas. Solo de esta manera puede el sistema político en general ser constituido como un sistema consistente en sí mismo. Esto se aplica en particular cuando las personas individuales traen consigo otros roles en número inabarcable y estos, como tales roles, ni pueden ni deben ser coordinados en el sistema político.

Las fronteras interiores, por el contrario, descansan típicamente en una división de personas que actúan con roles diversos pero mutuamente complementarios. Encontramos una importante excepción en las fronteras entre la política y la administración. Allí se establece una unión personal entre los roles dirigentes de ambos sistemas en los puestos directivos; y ello como un mecanismo de vinculación y no de separación. Por lo demás, las fronteras entre los sistemas parciales quedan marcadas por el hecho de que más allá de las fronteras se actúa en dirección a algo contrapuesto. Este trazado de fronteras mediante la separación de roles complementarios se le dibuja a la conciencia con mayor claridad, y ello ya por el hecho de que los roles deben ser puestos en juego al mismo tiempo y, frecuentemente, de manera contrapuesta. De este modo, los «límites del Estado» se experimentan con la mayor claridad en la frontera entre política y roles del público, o entre la administración y los roles del público. Lo cierto, sin embargo, es que ocurre al revés.

Las fronteras exteriores, cuando han de ser institucionalizadas, son mucho más drásticas, dado que los diversos roles de la persona individual no tienen nada que ver entre sí y apenas puede pasar nada de uno a otro y viceversa. Los roles de padre de familia, del ahorrador favorecido por primas, o del presidente de una asociación de coleccionistas de sellos resultan irrelevantes para las expectativas dirigidas a un político o un trabajador de la administración (o que estos se dirigen a sí mismos). No han de activarse en el contexto del sistema político. Por el contrario, la acción complementaria conforme a roles vincula con mucha fuerza, puesto que cada participante conoce el rol de su compañero y debe hacer presuposiciones respecto de su comportamiento[6]. Aunque en las fronte-

6. Esta reciprocidad da expresión al concepto de Mead del *role-taking*, al menos en el contexto de un análisis mucho más fundamental del proceso de constitución del sentido y de la identidad. Cf., en especial, *Mind, Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago (IL) 1934, *passim*, espec. pp. 254 s.; Íd., *The Philosophy of the Act*, Chicago (IL) 1938, *passim*, en espec. pp. 544 ss. y 610 s. Véase asimismo R. H. Turner, «Role-Taking: 'Process versus Conformity'», en A. M. Rose (eds.), *Human Behavior and Social Processes: An Interactionist Approach*, Boston (MA), 1962, pp. 20-40. En la sociología de las organizaciones, al igual que en la sociología política, apenas se encuentran planteamientos que lleven a una aceptación de esta noción. Una excepción la constituye M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana (IL), 1964.

ras interiores las personas asignadas a diferentes sistemas parciales se encuentran puestas las unas frente a las otras, la conexión de los roles es aquí en realidad estrecha, puesto que entre estos roles debe producirse una conexión de acción. Constituye un proceso decisivo para la construcción del sistema el que las combinaciones de roles personales deban ser puestas en las fronteras exteriores del sistema en la medida de los posible, mientras que, por el contrario, todas las combinaciones de roles necesarias y complementarias han de ser integradas en el sistema.

Aparte de estas estructuras del sistema político y de su entorno que construyen fronteras, el modelo indica (con flechas) procesos comunicativos y lo hace en el sentido de un ciclo. El sistema político es un sistema de elaboración de informaciones —en ello consiste la reducción de complejidad—. En él, cada sistema parcial está en disposición de plantear premisas de decisión para otros según el criterio de un determinado orden. Los electores y los interesados influyen en la política en diversos niveles de generalización. La política, a su vez, programa e informa a la administración igualmente en diferentes niveles de generalización. La administración vincula, mediante sus decisiones, al público en el sentido de una carga o de un beneficio. En el público, estas experiencias con decisiones vinculantes se convierten en motivos para el comportamiento en los otros roles como elector o como interesado.

Este ciclo de influencia delinea únicamente la dirección dominante de la comunicación[7]. Para mantenerlo fluyendo se exige un flujo contrapuesto de comunicaciones. Una influencia duradera solo puede ser asegurada y ejercida en forma de *interacciones*. La elección presupone, por ejemplo, que los electores están informados de sus posibilidades y de los fundamentos racionales de la elección de la decisión a través de la política. La programación de la administración mediante la política exige que esta última sea instruida por parte de la administración acerca de las posibilidades de decisión que tienen sentido y que pueden ser llevadas a cabo. Y la administración, por su parte, no puede decidir exclusivamente de acuerdo a programas, sino que ha de dejarse informar por el público antes de decidir.

En este orden del sistema —que prevé un ciclo dominante aunque equilibrado por comunicaciones contrapuestas— hay una serie de problemas típicos que cabe esperar. Así, por ejemplo, el flujo opuesto de informaciones es considerado frecuentemente como sospechoso —cuando no ilegal— en relación con la administración y la política, o en relación con

7. Acerca de la función simbólica de esta dominación trataremos con más detalle posteriormente en el capítulo 19. Unas observaciones críticas acerca de los rudimentos de una concepción jerárquica con poder delegado, que aún cabe ver en este modelo, las encontramos, por ejemplo, en E. Barker, *Reflections on Government*, Londres, 1942, pp. 42 ss.

la política y los electores o interesados. Este es, sin embargo, funcionalmente necesario. Pero permanece siendo dependiente, según su sentido y finalidad, de la orientación principal del ciclo de influencia y permanece en marcha por mor suyo.

Otro problema se encuentra en que el sistema parcial estructuralmente dominante en cada caso ejerce una especie de coerción de estilo a quienes en él desempeñan un rol. El tráfico de roles entre los sistemas parciales es llevado a cabo según las expectativas y de acuerdo a los criterios de comportamiento del sistema parcial dominante, también cuando este sistema dominante ha de ser influido y especialmente entonces. Así, el público de la administración está sometido a la obligación de estilo de la burocracia: tiene que rellenar formularios y responder a preguntas; debe tener paciencia, ha de reprimir sus reacciones airadas y hacerlas encajar en un esquema específicamente previsto para estas y debe tragarse los enfados ligados a ello[8]. La administración, por su parte, en sus fronteras con la política, toma necesariamente rasgos políticos: debe adaptarse a las condiciones tácticas del juego político[9]. La política, a su vez, en la medida en que busca dirigirse a los electores o interesados, le dice al pueblo lo que quiere oír. En esta obligación de estilo, que sobrepasa las fronteras de los sistemas, se encuentra ciertamente un momento integrador. Por otra parte, este tipo de integración plantea especiales exigencias de comportamiento a los sistemas parciales. Somete a sus fronteras a una ley que no es la suya propia, de tal manera que sus roles de frontera han de estar en disposición de actuar según múltiples lenguajes y, llegado el caso, con doble moral; y todo ello sin que el sistema parcial mismo pierda su carácter autónomo y su capacidad de rendimiento.

El modelo en ciclo del sistema político permite así mostrar que los problemas particulares de las fronteras de los sistemas parciales del sistema político —que hasta el momento han sido vistas por sí mismas— son consecuencia de una estructura general y que, por tanto, no pueden ser tratados aisladamente o eliminados. Son una «consecuencia disfuncional» de la diferenciación funcional y, como tales, han de aceptarse si se quiere este tipo de orden de sistema.

Después de estas consideraciones, podemos hablar ahora con algo más de profundidad de otra variable que no cabe ser leída inmediatamente a partir del esquema del modelo. Se trata, sin embargo, de una variable

8. Sobre este fenómeno muchas veces lamentado, cf., entre otros, F. Morstein Marx, «The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development», en J. La-Palombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ), 1963, pp. 62-95 (espec. la p. 85), e Íd., *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, Berlín, 1965, *passim*.

9. También sobre este punto, cf. el escrito ya citado de Morstein Marx. Véase asimismo, en especial, R. Schnur, *Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen*, Baden-Baden, 1966.

que tiene una significación fundamental para la diferenciación dinámica de la sociedad, a saber: la autonomía de los sistemas parciales. Sobre este tema aquí solo hemos de exponer el contexto teórico a modo de panorámica, mientras que dejaremos los análisis particulares para los siguientes capítulos sobre los sistemas parciales del sistema político.

Tal y como se ha expuesto más arriba[10], por «autonomía» entendemos nosotros —en el nivel del sistema político y en el de sus sistemas parciales— la capacidad de autodeterminación de las propias premisas de decisión. Mediante la autonomización de los sistemas parciales, la complejidad no dominada queda desplazada y apartada del nivel del sistema en su conjunto. La capacidad de un centro del sistema, por ejemplo de una cima jerárquica, para elaborar problemas complejos en situaciones muy poco claras resulta limitada. Mediante la tolerancia de la autonomía dentro de los sistemas parciales —la cual evidentemente debe tener sus límites— un sistema puede aumentar su capacidad de complejidad (y con ello su propia complejidad interna). En un entorno de sociedad fuertemente diferenciado, un sistema político debe servirse de esta estrategia de autonomía interna cuando se quieren tener en cuenta las exigencias de su entorno. Al menos, deberá hacerlo mientras no se hayan desarrollado unas técnicas muy eficaces para la planificación y el cálculo como las que conocemos en la actualidad.

Las condiciones de esta autonomía interna son rigurosamente diferentes para cada uno de los sistemas parciales. Se orientan según la función y estructura específicas del sistema parcial. Por consiguiente, son diferentes para la política y para la administración. Cabe distinguir, sin embargo, algunos rasgos generales fundamentales que son comunes a todos los sistemas parciales y que, por tanto, deben ser delineados aquí. Se encuentran en tres direcciones diferentes. Estas son la dimensión social, esto es, la cuestión acerca de con quién mantiene el sistema relaciones de interacción; la dimensión temporal, es decir, la cuestión acerca de cuándo —y en qué distribución temporal— se encuentran estas interacciones; y la dimensión objetiva, esto es, la cuestión de cuál es el sentido objetivo que llevan consigo estas interacciones entre sistema y entorno.

En la *dimensión social* encontramos la precondición más importante de la autonomía en la diferenciación del entorno según diferentes participantes en la interacción. Cuando el sistema depende de la interacción con otros entornos para el cumplimiento de su función específica, encontramos que este se vuelve relativamente independiente en virtud de la complejidad de esta interdependencia[11]. En cada relación singular de frontera,

10. Cf. capítulo 10.

11. Se ha insistido especialmente en la sociología de la burocracia y en la ciencia general de las administraciones en el punto de vista según el cual la diferenciación del entor-

puede remitirse a las exigencias de sus otras fronteras y, consecuentemente, no es dirigido de manera precisa e incondicional por parte de un determinado sector del entorno.

En todo ello es preciso observar que la diferenciación del entorno en la perspectiva de cada uno de los sistemas parciales resulta distinta. La administración, por ejemplo, si la consideramos desde el ámbito de la política exterior, tiene que ver con la política, con los roles de público y con los intereses personales del propio personal; en ello, las dos primeras fronteras se encuentran dentro del sistema político, mientras que la tercera, por el contrario, lleva hacia fuera y, en esa medida, resulta especialmente problemática[12]. La administración puede, frente al público, confiarse en quedar cubierta mediante las decisiones políticas; y frente a la política puede invocar los asuntos importantes y las relaciones reales del público. Frente a ambas fronteras, la administración puede (¡con precaución!) poner en la balanza los límites de sus capacidades de rendimiento y de resistencia. En el caso de la política se da una constelación de entorno de otro tipo, que consta de electores e interesados, de las particularidades personales y preocupaciones de los políticos, así como en la administración burocrática. La política tiene que producir un equilibrio entre las exigencias de estos sectores del entorno; pero este equilibrio ha de ser de un tipo distinto al de la administración, de tal manera que esta, normalmente, no puede ser dominada por un segmento determinado del entorno.

no es una condición del mantenimiento de sistemas específicos a un fin. Cf., por ejemplo, F. Eulenburg, *Das Geheimnis der Organisation*, Berlín, 1952, pp. 44 ss.; S. N. Eisenstadt, «Bureaucracy and Bureaucratization»: *Current Sociology* 7 (1958), pp. 99-164 (110 ss.); W. G. Bennis, «Towards a 'Truly' Scientific Management: The Concept of Organization Health»: *General Systems* 7 (1962), 269-282; W. J. Gore, *op. cit.*, pp. 22 s.; N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlín, 1964, pp. 132 ss. Aparte de esto, encontramos en la teoría de la empresa, y como núcleo de esta ciencia, la elaboración de estrategias racionales del comportamiento de una empresa en un entorno diferenciado según mercados. Véase, por ejemplo, los esbozos de M. Lohmann, *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre*, Tubinga, [3]1959, p. 23; o en S. Clelland, «A Short Essay on a Managerial Theory of the Firm», en K. E. Boulding y W. A. Spivey (eds.), *Linear Programming and the Theory of the Firm*, Nueva York (NY), 1960, pp. 202-216 (203 y 205). También subyace aquí claramente, aunque no siempre de manera expresa, la concepción de que la diferenciación del entorno en diferentes mercados es presupuesto de la autonomía decisoria de la empresa.

12. Como aclaración, indiquemos de nuevo un desplazamiento esencial de nuestro modelo frente a las representaciones de la vida cotidiana. Los intereses personales y «otros roles» del personal de la administración se encuentran fuera del sistema político, los roles político-administrativos del público, por el contrario, están dentro del sistema político y fuera están solo los intereses personales y «otros roles» de quienes pertenecen al público. El que la concepción que subyace a nuestro modelo es más correcta viene indicado por el hecho de que la administración no pone impedimento alguno a tomar comunicaciones de los roles del público y a elaborarlas de acuerdo a un sentido, mientras que, al contrario, cuando se trata de dar expresión y relevancia a los intereses personales de los miembros de la administración, se construyen barreras claras y efectivas.

En la *dimensión temporal*, la ganancia en autonomía depende decisivamente de que la entrada y la salida, el *input* y el *output*, puedan ser temporalmente ligados de manera recíproca, de tal manera que las causas del entorno y el efecto del entorno no coincidan sino que, entre ellas, haya disponible un lapso de tiempo en el que el sistema pueda elaborar las informaciones entrantes según el criterio y medida de las propias premisas de decisión[13]. Dicho de otro modo, el sistema debe tener tiempo, de tal manera que su estructura no se desintegre durante el tiempo que necesite para reaccionar autónomamente a los estímulos del entorno. Ha de poder retrasar reacciones y posponer decisiones. Es esta una exigencia tanto de los sistemas que exclusivamente se autoconservan como de los sistemas especificados funcionalmente y según los rendimientos[14].

Para todos los sistemas parciales, esta separación del *input* y el *output* es un fundamento esencial de su autonomía y de la eficiencia funcional.

13. El modelo *input/output* goza de gran reputación en la reciente ciencia de las organizaciones, sobre todo desde el punto de vista de que posibilita, dentro del sistema, la introducción de procesos causales complejamente organizados. El hecho de que se trate de una estructura que presupone que el sistema tiene tiempo es visto como algo evidente y viene señalado en relativamente pocas ocasiones. Por consiguiente, falta también una teoría que pudiera situar este modelo en una concepción abarcadora. Véase, por ejemplo, K. Deutsch, «On Communication Models in the Social Sciences»: *The Public Opinion Quarterly* 16 (1952), 356-380; J. B. Knox, *The Sociology of Industrial Relations*, Nueva York (NY), 1955, pp. 144 ss.; T. Parsons y N. J. Smelser, *Economy and Society*, Glencoe (IL), 1956; Chr. Argyris, *Personality and Organization*, Nueva York (NY), 1957, espec. pp. 248 ss.; R. M. Stodgill, *Individual Behavior and Group Achievement*, Nueva York (NY), 1959, pp. 13 s., 196 ss. y 278 ss.; S. L. Optner, *Systems Analysis for Business Management*, Englewood Cliffs (NJ), 1960; G. A. Almond, «Introduction. A Functional Approach to Comparative Politics», en G. A. Almond y J. S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton (NJ), 1960, pp. 3-64; P. G. Herbst, «A Theory of Simple Behavior Systems»: *Human Relations* 14 (1961), 71-94, 193-239, e Íd., *Autonomous Group Functioning: An Exploration in Behaviour Theory and Measurement*, Londres, 1962, espec. pp. 141 ss.; A. K. Rice, *The Enterprise and its Environment. A System Theory of Management Organization*, Londres, 1963, espec. pp. 16 ss. y 198 ss.; B. M. Gross, «What are your Organization's Objectives? A General Systems Approach to Planning»: *Human Relations* 18 (1965), 195-216; y menos pronunciadamente, la obra principal del mismo autor: *The Managing of Organizations. The Administrative Struggle*, 2 vols., Nueva York/Londres, 1964; D. Easton, *A Framework of Political Analysis*, Englewood Cliffs (NJ), 1965, e Íd., *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965. La mayor parte de las veces se subraya en estas obras que este modelo tiene validez universal. Frente a ello, Fred Riggs señala con razón que el modelo tiene su significación principal para las sociedades funcionalmente diferenciadas, cf. Fr. Riggs, *Administration in Developing Countries. The Theory of Prismatic Society*, Boston (MA), 1964, pp. 195 s.

14. En las empresas, esta exigencia de tiempo viene representada por el imperativo de *liquidez*. Presupone, por tanto, el mecanismo monetario. La liquidez es la posibilidad de aplazar las decisiones de consumo cuyo contenido está indeterminado a la par que, con todo, quedan aseguradas. Solo las empresas con liquidez pueden separar el *input* y el *output* y, con ello, obtener una ganancia. En los sistemas políticos, la posesión del poder legítimo tiene una función análoga.

Ni la política queda fijada, mediante la elección política, en torno a determinados programas de la administración, ni tampoco en la administración se ha decidido sobre la decisión vinculante con planificaciones sostenidas desde la política. También para la capacidad funcional del público en el sistema político hay un presupuesto indispensable, según el cual las experiencias con una administración no pueden transformarse *eo ipso* en decisiones de elección, sino que únicamente han de hacerlo después de una reflexión y de una elaboración bajo determinados puntos de vista. La democracia no es, en modo alguno, un *plébiscite de tous les jours*, sino que está ligada, por su sentido, al ritmo temporal de las elecciones y los plazos. El ciclo de influencia tiene, visto desde este ángulo, el sentido de proporcionarle a todos los sistemas participantes más o menos tiempo para la elaboración de información; un tiempo del que no dispondrían, en la misma medida, en un choque directo de concepciones contrapuestas.

En la *dimensión objetiva*, la condición de autonomía que parece decisiva es la de que el tráfico comunicativo entre los sistemas parciales del sistema político puede darse en al menos dos niveles diferentes de la generalización del sentido[15]. Esta diferenciación significa que hay al menos dos vías legítimas de comunicación y dos modos legítimos de argumentación. Uno de ellos le permite a los sistemas parciales defender su particular interés en sí mismo; y en el otro estos se encuentran ligados al punto de vista general del mantenimiento del orden del conjunto. La distinción recíproca y el equilibrio de estos dos niveles de sentido causan dificultades similares —o quizá mayores— a las de la separación entre el *input* y el *output*. Los sistemas parciales únicamente pueden obtener y conservar autonomía, sin embargo, cuando ambas posibilidades de comunicación son legítimas, cuando existen la una junto a la otra y cuando pueden ser empleadas simultáneamente o de manera sucesiva; y ello con las dificultades fácticas y los problemas de exposición que se puedan dar.

Así, el público tiene, por una parte, la posibilidad de presentarse ante la administración o la política como solicitante, querellante o interesado en un asunto que le es propio. Sin embargo, por otro lado, está sujeto a la decisión vinculante de la administración o a la coerción oscurecedora de la trastienda política. Por otra parte, el público tiene una influencia vinculante —bajo la forma de la elección política— en la configuración de la política. Pero esto solo tiene lugar por vías que fuerzan una genera-

15. Los rasgos fundamentales de esta noción han sido introducidos por Talcott Parsons en su teoría del *double interchange* entre los subsistemas de los sistemas sociales. Parsons, sin embargo, no relaciona esta noción exclusivamente con el problema de la generalización de sentido de tipo objetivo [*sachlich*], sino que la vincula con la diferenciación del entorno. Cf. la exposición en T. Parsons y N. J. Smelser, *op. cit.*, pp. 70 ss., o en T. Parsons, «General Theory in Sociology», en R. K. Merton, L. Broom y L. S. Cottrell, Jr. (eds.), *Sociology Today*, Nueva York (NY), 1959, pp. 3-38 (16 ss.).

lización observable de la comunicación en torno a la decisión de unas pocas alternativas de personas o programas —esto es, prescindiendo de toda motivación particular—[16]. De un modo similar, entre la política y la administración la comunicación queda ordenada en dos sentidos, aunque ello *se da no tanto mediante vías diferenciadas cuanto mediante diferentes* modos de argumentación. Está la influencia inmediata y justificada de los partidos de gobierno en la administración mediante la ocupación de sus puestos directivos; y también, en medida creciente, hay también una influencia política a través del contacto inmediato entre políticos de todos los partidos y los funcionarios en puestos de dirección. Por otra parte, sin embargo, se hacen valer también consideraciones más generales, especialmente en los rasgos fundamentales de la legalidad y de la productividad —lo mismo que en la prescrita toma en consideración de la masa de programas de decisión ya implementados—. Estas consideraciones más generales mantienen otras situaciones, otros participantes posibles y, finalmente, la continuación del sistema. Así, se cuida de que los seguidores con funciones políticas encuentren el aparato a su disposición. Al menos esa es la idea. Se procura que también el sistema permanezca «con liquidez». Solo con este presupuesto resulta posible la elección política, *el juego parlamentario y el trabajo racional de decisión según criterios* propios de racionalidad.

Para el mantenimiento de la autonomía y de la eficacia funcional de los sistemas parciales, así como del ciclo de influencia entre ellos, no solamente resulta exigible una formación funcional-estructural de subsistemas. La diferenciación ha de ir más allá y debe comprender también el proceso de elaboración de información según criterios sociales, temporales y objetivos. Deben desbrozarse y despejarse roles, fronteras de entrada y salida y niveles de sentido; y en este quedar separados han de ser estabilizados artificialmente. Resulta obvio que ello, visto desde una perspectiva sociológica, requiere de una actividad extraordinariamente rica en pre*supuestos y que le exige una notable disciplina tanto* a las actitudes de los participantes como al comportamiento diario. Una ordenación así no resulta, en modo alguno, evidente por sí misma. Resulta tan exigente que ni siquiera en el caso de los participantes puede lograr aquella evidencia que poseían las instituciones más antiguas y más simples de tipo jerárquico. Precisan, por tanto, en gran medida, de una continua reflexión y esta depende de un apoyo científico.

El lugar que la sociología política podría tomar aquí resulta de las necesidades de su objeto. En tanto sociología, no se presenta —con función

16. Cf., a este respecto, especialmente T. Parsons, «'Voting' and the Equilibrium of the American Political System», en E. Burdick y A. J. Brodbeck (eds.), *American Voting Behavior*, Glencoe (IL), 1959, pp. 80-120.

de consejera— exponiendo la acción correcta en el lado de la praxis, al modo como lo hacía la antigua ciencia política. Solo puede llegar a ser una ayuda para la reflexión[17] en las condiciones de un orden social crecientemente complejo y debe abandonarse la función de consejero, que operaba con unas premisas mucho más restringidas.

17. Esta expectativa se superpone con el rol que Helmut Schelsky, por consideraciones de orden más fundamental, querría asignarle a una «teoría trascendental de la sociedad». Cf. Íd., *Ortsbestimmung der deutschen Soziologie*, Dusseldorf/Colonia, 1959, pp. 93 ss.

Parte III

ADMINISTRACIÓN

13

FUNCIÓN Y DIFERENCIACIÓN DINÁMICA DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO

La consideración de cada uno de los sistemas parciales del sistema político comienza con la administración y continúa entonces «en el sentido contrario a las agujas del reloj» —esto es, contra la dirección principal del flujo de comunicación en el sistema político— hacia los roles de público. *La administración —y con ello entendemos* aquí todos los procesos de decisión organizados y programados en el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial— es aquel ámbito del sistema político que se ha diferenciado dinámicamente y se ha hecho autónomo más tempranamente desde el punto de vista histórico y con mayor intensidad en los resultados. Lo que ahora puede ser la política no se produce sino a partir de esta diferenciación dinámica de la burocracia[1]. En el ejemplo de la administración cabe estudiar de la mejor manera el modo en el que esta diferenciación dinámica es llevada a cabo, lo que significa y cómo queda garantizada la conexión con la sociedad a pesar de la introducción de severos mecanismos de separación. Esto no es por casualidad, sino que resulta de la posición de la administración al final de aquel proceso de reducción de complejidad que empieza con la articulación de intereses y exigencias a través del público y que desemboca en decisiones vinculantes. La administración debe presuponer rendimientos dentro del sistema político, debe seguir elaborando lo que ya se encuentra ahí y, consecuentemente, se deja impresionar en primer término por las premisas de decisión ya firmemente establecidas en el sistema político. Esto exige un aislamiento más o menos impermeable frente a influencias discrepantes de otros ámbitos de rol de la sociedad. Esto viene a ser una descarga de la tarea de tener en cuenta «otros roles» de los participantes en el proceso de deci-

1. Esto lo afirma igualmente, conectando con Max Weber, R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, p. 106.

sión, lo que actúa a favor de una elaboración de la información objetivo-específica y tiene como meta el decidir correcto.

La función de la administración ha de ser consecuentemente concebida como *producción de decisiones vinculantes acerca de problemas bajo el presupuesto de una complejidad ya reducida.* La administración puede hacer esta presuposición —y puede, por consiguiente, concentrarse en el trabajo de decisión bajo determinados criterios de orientación— porque anteriormente ya han tenido lugar procesos políticos de elaboración de información cuyos resultados pueden ser tomados como *input* del sistema de la administración y pueden ponerse como premisas de decisión. Este requisito de orden se relaciona con premisas de decisión de diverso tipo, a saber, con la organización, con personas y planes o programas. Su significado estructurador y de descarga resulta esclarecido de la mejor manera mediante un análisis de la estructura jerárquica del sistema de la administración y de su particular dependencia de un programa. Con ello no volvemos a la concepción clásica de la relación entre política y administración en el sentido de la distinción entre lo superior y lo inferior o entre fin y medio[2]. Más bien, nos preguntamos por los presupuestos y consecuencias de estos roles de ordenación en un orden de conjunto del sistema político concebido según la teoría de sistemas.

Las jerarquías son estructuras asimétricas. Ordenan una escala de rango y poder. Asimismo, deben resolver el problema de la procedencia y legitimidad del poder, a diferencia de los órdenes con una repartición del poder difusa o simétrico-igualitaria. La pregunta puede formularse siguiendo el problema de la cima de la jerarquía, a saber: ¿quién le da autoridad a la cima? ¿Quién le da el derecho a la decisión última?

Aquí se dan, por principio, dos soluciones diferentes, que nosotros podemos distinguir como solución interna y externa. Para la solución interna, la reciente investigación sobre grupos pequeños en la llamada «teoría de la doble dirección» ha elaborado un modelo representativo[3]. Esta teoría dice que una dirección en grupos orientada de acuerdo a tareas

2. Puede recordarse aquí la crítica del capítulo 11.

3. Cf., como punto de partida, R. F. Bales, *Interaction Process Analysis: A Method for the Study of Small Groups*, Cambridge (MA), 1951; cf., asimismo, por ejemplo, R. F. Bales y Ph. Slater, «Role Differentiation in Small Decision-Making Groups», en T. Parsons y R. F. Bales (eds.), *Family Socialization and Interaction Process*, Glencoe (IL), 1955, pp. 259-306; Ph. E. Slater, «Role Differentiation in Small Groups»: *American Sociological Review* 20 (1959), 300-310; V. Williams, «Leadership Types, Role Differenciation and System Problems»: *Social Forces* 43 (1965), 380-389; A. Etzioni, «Dual Leadership in Complex Organizations»: *American Sociological Review* 30 (1965), 688-698. Como panorámica de referencia, cf., por ejemplo, J. W. Thibaut y H. H. Kelley, *The Social Psychology of Groups*, Nueva York (NY), 1959, pp. 278 ss., o R. König, «Die informellen Gruppen im Industriebetrieb», en E. Schnaufer y K. Agthe (eds.), *Organisation*, Berlín/Baden-Baden, 1961, pp. 55-118 (112 ss.)

y que requiera rendimientos debe quedar equilibrada por una dirección socioemocional, que recae en el más popular. Este debe poder apelar y activar internamente a los miembros del grupo. Debe ser alguien que pueda ocuparse de la cohesión y la motivación. Esto es, ha de ser alguien que pueda ayudar a crear un capital de disponibilidad que pueda ser empleado por los más capaces para determinadas metas. Normalmente, estos dos roles del líder más popular y del más capaz no coinciden puesto que plantean exigencias muy diversas. Por ello, en el mejor de los casos, se satisfacen por separado. Solo los «grandes hombres» pueden unir estas dos funciones en ellos mismos.

Esta teoría retoma la adopción de variables heterogéneas —pero de igual importancia— de toda vida grupal, a saber, una dimensión expresiva y otra instrumental. Acepta pues, que los problemas divergentes de la unificación de las voluntades y del incremento de rendimientos han de ser resueltos siempre conjuntamente[4]. No vamos a juzgar aquí el valor empírico de esta teoría. Ella establece un presupuesto que, mirando más de cerca, se puede y debe desmontar, a saber: que ambas actividades de dirección en los roles del sistema —esto es, internamente al sistema y recíprocamente— deben ser producidas. El sistema puede ser redimido de esta obligación de combinar cosas incompatibles si logra cumplir una de estas funciones mediante procesos externos, es decir, si consigue desplazarla hacia fuera. El sistema no precisa entonces de «grandes hombres», no necesita esperar a que se dé esta contingencia. No precisa tampoco configurar roles de dirección de diferentes tipos y estilos contradictorios de dirección los unos junto a los otros ni requiere confiar su armonización al azar de un maridaje como el descrito. Cuando la conformación de la jerarquía y su legitimación pueden quedar garantizadas, entonces el sistema es capaz de institucionalizar una pura dirección de la actividad y del rendimiento, una dirección que puede ser hecha independiente del consenso y del apoyo dentro del sistema[5]. Presupone, entonces, el con-

4. Talcott Parsons emplea esta dicotomía de lo expresivo y lo instrumental junto al esquema interior/exterior de la teoría de sistemas para la definición de sus cuatro problemas sistémicos. Cf., por ejemplo, la exposición en T. Parsons, «General Theory in Sociology», en R. K. Merton, L. Broom y L. S. Cottrell, Jr. (eds.), *Sociology Today*, Nueva York (NY), 1959, pp. 3-38 (5 ss.).

5. El que esto nunca pueda lograrse en toda su extensión —puesto que la fuerza de *motivación* de la dirección formalmente implantada tiene sus límites— es, sin embargo, algo seguro. Fue esta consideración de las cosas la que animó a buscar ejemplos de doble dirección formal e informal también en el marco de los sistemas sociales formalmente organizados. En estos casos, sin embargo, la dirección informal del más popular del grupo tiene para su despliegue solo un campo limitado, a la par que está conjuntamente institucionalizada una regla de decisión de conflictos a favor del líder formalmente instalado. Véase también la justa observación de Fr. Weltz de que «las actuales relaciones jerárquicas de autoridad en las empresas industriales no resultan apoyadas por las exigencias internas

senso únicamente en un sentido fuertemente generalizado, como reconocimiento de las fuentes externas del poder y de la legitimidad.

Por estos motivos, para implantar una administración racional de sistemas políticos resulta necesario un fundamento externo de la cima. De otro modo, la administración no podría independizarse de las condiciones azarosas que hemos mencionado y no podría evitar un bloqueo recíproco de los diferentes roles y estilos de dirección. Para la legitimación externa de la cima hay diferentes posibilidades cuyas diferencias resultan significativas para la diferenciación dinámica y la razonabilidad de la administración[6]. La cima puede ser legitimada de manera religioso-tradicional o puramente política[7]. En cada caso se relaciona con un mundo externo a la administración al que ella proporciona acceso[8]. Sobre esta

a la empresa, sino las externas» (*Vorgesetzte zwischen Management und Arbeitern*, Stuttgart, 1964, p. 32).

6. En este sentido, nos encontramos, también en el marco de referencia conceptual y fundamental de la teoría de sistemas, con aquella conexión de los principios de la legitimación del gobierno y de la racionalidad de la administración que Max Weber tomó como base de su teoría de la administración. Max Weber, sin embargo, plantea junto a las legitimaciones del gobierno tradicional y carismático (esto es, inestable) la legitimación racional o legal del gobierno con personal administrativo-burocrático. Esto es, en última instancia plantea la legitimación de la administración a través de sí misma y de los principios de su rendimiento (cf. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, [4]1956). En este contexto, el significado de los procesos políticos no queda correctamente considerado, por más receptivo que Weber se haya mostrado respecto de estos. Frente a ello, es preciso señalar que la racionalidad formal-legal no puede ser una fuente socialmente estable de motivación y legitimación puesto que su principio de la popularidad es excesivamente complejo y no tiene límites. Los fundamentos del gobierno burocráticamente organizado han de buscarse también aquí en rendimientos externos a la administración, y han de buscarse justamente en los procesos políticos que fijan las premisas organizativas, personales y programáticas de las que parte la administración. Justamente porque la administración ha de ser racionalizada con vistas a rendimientos específicos, no puede ser legitimada por sí misma, sino que precisa, con tanto mayor motivo, una descarga mediante procesos externos de conformación del poder legítimo. El proceso histórico que disuelve las formas tradicionales de gobierno no lleva a un mayor entremezclarse de legitimidad y racionalidad sino, justamente al revés, a una diferenciación más intensa de las dos, de tal manera que legitimidad y racionalidad pueden ser rendidas en procesos en cada caso apropiados para cada una de ellas.

7. Esta distinción se corresponde con la distinción arriba considerada (caps. 6 y 7) acerca de la diferenciación dinámica vertical y horizontal.

8. Véase, como elaboración de esta noción, Fr. Riggs, «Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View», en J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ), 1963, pp. 120-167 (158 ss.). Riggs considera que las dificultades específicas de los países en vías de desarrollo se fundan, entre otros elementos, en que la legitimación externa del gobierno mediante la religión no funciona ya, mientras que la legitimación mediante la sola política aún no lo hace. De esta manera, la cima de la jerarquía de la administración se convierte en una prisionera de su propia burocracia. Cf., a este respecto, la exposición, a partir del problema de la legitimación, de las relaciones políticas de Irán en L. Binder, *Iran: Political Development in a Changing Society*, Berkeley/Los Ángeles, 1962.

función fronteriza descansa su poder y su independencia respecto de sus subordinados, esto es, la estructura asimétrica del gobierno jerárquico.

Con ello tenemos algunos puntos de referencia para responder a la pregunta de cuál es la forma en que la administración recibe complejidad ya reducida de la política, a saber, en la forma de establecimiento de unas competencias de decisión últimas e inapelables, así como en la determinación de personas que puedan ejercerlas; en otras palabras, en la creación y ocupación de puestos en la cima[9]. Sin embargo, esto no puede permanecer así. Una limitación a premisas de decisión organizativas y personalmente fijadas haría que la dirección política de la administración oscilase entre dos extremos. O bien, por un lado, se definirían muy ajustadamente las competencias o se dejaría paralizada la administración respecto de un entorno social fluctuante. O bien, por otro lado, se favorecería ampliamente la arbitrariedad personal dentro de un marco de amplias competencias. *Un tercer tipo resulta inevitable como proceso* adicional en sistemas muy complejos, a saber: el establecimiento político de las premisas de la decisión y la dirección mediante planes y organizaciones de la *administración mediante* la política.

La relación entre política y administración no ha de ser malinterpretada como un acto de implantación e institución que ocurra una sola vez o que ocurra raramente. Es un proceso de comunicación continuo que pasa por encima de las fronteras, también —y por ello mismo— cuando la política y la administración son sistemas parciales separados. En los puestos, a largo plazo fijos, de los parlamentos, de los gobiernos o de las autoridades superiores, la política introduce continuamente otras personas y planes o programas como premisas de decisión, en los que se complementan la dirección en torno a la elección personal y en torno a la programación. Pueden, incluso, sustituirse parcialmente según resulte más sencillo obtener el consenso en torno a personas o programas. Sin el carácter permanente y continuo de este proceso de reducción de complejidad desde la política a la administración, el mismo sistema político no podría alcanzar el alto grado de complejidad y variedad de fundamentos de la decisión que exige la sociedad moderna —por ejemplo, no podría lograrse positivización alguna del derecho—. Y esto significa que no solo la función de la administración, sino también la función política, han de ser cumplidas por un rendimiento y una actividad continuos. La política *misma se convierte en la «vida continua del* Estado»[10].

9. Nos ocuparemos con más detalle del problema de la organización de las cimas al tratar el problema de la separación de poderes (cap. 14).

10. Esto va contra A. Schäffle, «Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik»: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 53 (1897), 579-600. Este autor pretende fun-

Si el ámbito de decisión de la administración queda construido con ayuda de la política de este modo, entonces la administración puede alcanzar una gran complejidad propia y, empero, puede permanecer capaz de decidir. La política, entonces, se ocupa de que la complejidad indeterminada de la sociedad no advenga a la administración de forma no mediada, sino como una complejidad determinada de una multiplicidad de difíciles programas de decisión. Su organización funcional-específica en el trabajo de decisión exige y conduce simultáneamente a que los roles de la administración queden separados e independizados de otros roles sociales que tengan quienes desempeñan dichos roles de la administración. Una precondición de esta diferenciación dinámica es que la administración pueda apoyarse en una política en funcionamiento, que transforme la complejidad indeterminada en complejidad determinada. Allí donde este presupuesto no es satisfecho, o es mal satisfecho, la administración permanece dependiente de un entramado de roles, más o menos robusto, con la sociedad.

El modelo ideal-típico de burocracia de Weber[11] permite reconocer con claridad este estado de cosas, aunque Weber no lo formulase en estos

dar su concepto de la política en una oposición a la vida del Estado en movimiento. [La referencia a la «vida continua del Estado» se corresponde con una expresión empleada por Mannheim, por lo que cabe pensar que se trata de una referencia indirecta (*N. del T.*)].

11. Cf. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., pp. 551 ss.; para contraposiciones críticas véase, por ejemplo, C. J. Friedrich, «Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy», en R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey y H. C. Selvin (eds.), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe (IL), 1952, pp. 27-33; Ph. Selznick, «An Approach to a Theory of Bureaucracy»: *American Sociological Review* 8 (1943), 47-54; A. W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe (IL), 1954; P. M. Blau, *Bureacracy in Modern Society*, Nueva York, 1956; R. G. Francis y R. C. Stone, *Service and Procedure in Bureaucracy*, Minneapolis (MN), 1956; M. Berger, «Bureaucracy: East and West»: *Administrative Science Quarterly* 1 (1957), 518-529; Íd., *Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Service*, Princeton (NJ), 1957; S. N. Eisenstadt, «Bureaucracy and Bureaucratization»: *Current Sociology* (1958), 99-164; S. H. Udy, *The Organization of Work*, New Haven (CT), 1959; Íd., «Technical and Institutional Factors in Production Organizations: A Preliminary Model»: *The American Journal of Sociology* 68 (1961), 247-254; Íd., «Administrative Rationality, Social Setting and Organizational Development»: *The American Journal of Sociology* 68 (1962), 299-308; A. L. Stinchcombe, «Bureaucratic and Craft Administration of Production: A Comparative Study»: *Administrative Science Quarterly* 4 (1959), 168-187; E. Litwak, «Models of Bureaucracy Which Permit Conflict»: *The American Journal of Sociology* 67 (1961), 177-184; A. Diamant, «The Bureaucratic Model: Max Weber, Rejected, Rediscovered, Reformed», en F. Heady y S. L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor (MI), 1962, pp. 59-96; R. H. Hall, «Intraorganizational Structural Variation: Application of the Bureaucratic Model»: *Administrative Science Quarterly* 7 (1962) 295-308; Íd., «The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment»: *The American Journal of Sociology* 69 (1963), 32-40; W. Delany, «Patrimonial and Bureaucratic Administration»: *Administrative Science Quarterly* 7 (1963), 458-501; H. Hartmann, «Bürokratische und voluntaristische Dimensionen im organisierten Sozialgebilde»: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 15 (1964), 115-127. En muchas

conceptos de la teoría de sistemas[12]. Los rasgos esenciales de este modelo son la fundamentación a través de un gobierno legitimado de forma legal y racional; una organización jerárquica con nombramiento de superiores desde el exterior, es decir, desde arriba; división funcional del trabajo; impersonalidad de la orientación, que se conduce en el marco de unas competencias acordes con reglas generales que se pueden aprender. Son, asimismo, rasgos esenciales la separación entre el lugar de trabajo y la familia, así como la separación entre los medios de trabajo y la propiedad. Lo son también un salario cuya provisión esté garantizada, una especialización para este trabajo que dura toda la vida y que es específica de la profesión, al igual que un particular prestigio en la sociedad susceptible de gradación a través de un ascenso en la carrera profesional. El modelo se apoya, muy claramente, en los dos componentes de la regla estructural y de la división de roles[13]. El orden jerárquico de las competencias de decisión y la orientación según reglas están al servicio de la regla estructural. Las otras características están al servicio de la división de roles, esto es, de la diferenciación dinámica del sistema de la administración. La separación entre el lugar de trabajo y la familia desactiva las vinculaciones operantes de los roles relativos a la familia. La separación entre los medios de trabajo y la propiedad de los funcionarios, así como la garantía de salario y asistencia hacen que su trabajo en la administración sea independiente de su rol en la economía. No debe, ni puede, por lo general, repercutir en su salario. La particular ordenación de estatus del servicio público hace posible asimismo, desde esta perspectiva, la independencia de la administración respecto de la sociedad. Por una parte, lo hace posible por cuanto la administración puede encontrarse con aquel estatus externo en la posición de rango correspondiente, esto es, no tiene que involucrarse, en sus contactos externos, con relaciones inferiores en rango. Por otra parte, hace posible la independencia de la administración mediante el hecho de que los pertenecientes a esta tienen a su disposición una vía de ascenso y que, de este modo, en su afán de estatus, se les hace independientes de otras condiciones de la sociedad para dicho ascenso (por ejemplo, de las relaciones personales con los círculos superiores, de la riqueza o del éxito publicitario como científicos o

de estas investigaciones se intenta probar la validez universal de este modelo a partir del material empírico, con lo que se desconoce el sentido de esta construcción ideal-típica.

12. En detalle, cf. N. Luhmann, «Zweck-Herrschaft-System: Grundbegriffe und Prämissen Max Webers»: *Der Staat* 3 (1964), 129-158.

13. También R. Bendix (*Nation-Building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, p. 115) destaca estas dos variables críticas: «Una se refiere a la naturaleza de la autoridad ejercida sobre un personal administrativo, la otra al acondicionamiento y aislamiento organizativo de ese personal que afecta la implementación de las órdenes».

literarios)[14]. Otros mecanismos de la división de roles no resultan evidentes a primera vista. Pueden estar encerrados en exigencias referidas a las convicciones o en el estilo expresivo del comportamiento. Asimismo, por ejemplo, el principio de la ocupación proporcional de puestos en poblaciones religiosa o regionalmente diferenciadas puede servir —mediante el modo en el que estas oposiciones son debidamente consideradas— para expresar indiferencia frente a los mismos puntos de vista de las agrupaciones[15].

Esta diferenciación dinámica del sistema de la administración se presenta en la imagen de la acción de la administración como *impersonalidad* de sus modos de orientación internos y externos[16]. Tanto en sus contactos internos como externos, la administración, según su autorrepresentación ideal, debe ser independiente de las relaciones de rol mediadas únicamente a través de una persona individual. Ello es así porque, en la multiplicidad de roles y personas dentro de una sociedad compleja, las combinaciones personales de roles no pueden ya presentar ningún tipo de permanencia, reiterabilidad y fiabilidad. Todo intento, en una administración moderna, de que las relaciones personales —donde todas las particularidades individuales y todas las relaciones de rol del otro participante requieren ser tenidas en cuenta— se pongan en lugar de las impersonales sobrecargaría de complejidad la administración y la arrojaría muy rápidamente a un nivel mucho más simple de procesamiento. Cada caso sería diferente según fuera quien participase. Los conflictos de roles, las presuposiciones contradictorias y las decepciones personales

14. Esta independencia del sistema de estatus presupone una multiplicidad de pirámides sociales de estatus reconocidas. Véase, a este respecto, también *infra*, pp. 339-340. No se puede alcanzar si el sistema político representa la única ordenación del estatus de la sociedad, ni tampoco es alcanzable cuando la ordenación político-administrativa del estatus no se encuentra reconocida en la sociedad. En este último caso, como lo muestra el ejemplo de los funcionarios indios en la administración colonial británico-india, la función pública es empleada únicamente como medio de ascenso hacia un nuevo estrato social, en este caso, fundado sobre todo en la posesión de tierra. Véase, a este respecto, B. S. Cohn, «The Initial British Impact on India: A Case Study of the Benares Region»: *The Journal of Asian Studies* 19 (1960), 418-431.

15. Esto, naturalmente, no es válido para el caso en el que el sistema proporcional sirve para enrolar a portavoces de cada uno de los grupos e introducirlos en el sistema de la administración, de los que se espera justamente una representación de su grupo.

16. Esta característica de la acción impersonalmente organizada fue puesta de relieve con pesar, cuando no con reproche, sobre todo en los años veinte. Véase, entre otros, Th. Geiger, «Zur Soziologie der Industriearbeit und des Betriebs»: *Die Arbeit* 6 (1929), 673-689, 766-781 (768 ss.); G. Briefs, *Betriebsführung und Betriebsleben in der Industrie*, Stuttgart, 1934, espec. pp. 26 ss.; F. Eulenburg, *Das Geheimnis der Organisation*, Berlín, 1852, pp. 78 ss. También hoy es mencionada, pero por lo general domina la impresión de que se trata de una variable más necesitada de precisión y explicación, máxime cuando —como con todos los conceptos negativos— puede hablarse de impersonalidad en sentidos muy diversos.

serían la consecuencia inevitable[17]. Mediante la impersonalidad, además, se hace posible un grado mayor de individualidad, puesto que la individualidad del individuo dentro del sistema social no tiene ya, sin excepción, consecuencia estructural alguna. Frente a la representación habitual del «hombre masa impersonal», ha de afirmarse que impersonalidad e individualidad no se excluyen, sino que, justamente, se presuponen mutuamente. Esto se debe a que un sistema social únicamente puede dar como rendimiento el individualismo si, al mismo tiempo, su estructura se protege de las consecuencias disgregadoras de este principio[18]. La impersonalidad de la orientación según criterios objetivos de decisión lleva, asimismo, a una neutralización sentimental del comportamiento. Los sentimientos no son ni manifestados ni mediados, ni se hace de ellos fundamento de las decisiones (a no ser que puedan tomar la forma abstracta de «valores» impersonales). De este modo, se incrementa la capacidad de especialización, de transformación y de aprendizaje de una sociedad; en una palabra, su complejidad. Ello se hace, empero, al coste de la posibilidad de la integración sentimental del individuo en su mundo laboral[19].

17. Sobre este punto, cf. H. Daheim, *Die Sozialstruktur eines Bürobetriebes: Eine Einzelfallstudie*, tesis doctoral, Colonia, 1957, pp. 143 ss. y 280 ss. Cf., asimismo, R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Glencoe (IL), ²1957, pp. 204 s. [*Teoría y estructura sociales*, trad. de F. Torner y R. Borques, introd. de M. Bunge, FCE, México D. F., ⁴2002]; P. M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago (IL), 1955, pp. 68 ss. [*La burocracia en la sociedad moderna*, Paidós, Buenos Aires, 1962].

18. En las burocracias modernas, por ejemplo, puede uno imaginarse por ejemplo una serie de cargos impersonales, universalmente accesibles, como una carrera individual, en cuyo transcurso el individuo no solo sigue siendo él mismo, sino que solo realiza su sí-mismo propiamente a través del hecho de que es preferido a otros. Véase, en este sentido, la alta valoración del principio de la carrera profesional para la modernización de la sociedad en D. E. Apter, *The Politics of Modernization*, Chicago/Londres, 1965, especialmente pp. 152 ss. [*Política de la modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1972]. En la burocracia del antiguo Siam, por el contrario, la persona estaba tan entreverada con el cargo que quien lo desempeñaba, al ser ascendido, debía cambiar su nombre, esto es, su identidad, con el objeto de separarse de las lealtades simultáneamente personales y formales de su cargo anterior.

19. Esta «consecuencia disfuncional» de la impersonalidad es frecuentemente lamentada. Véase, para una expresión típica de este lamento, P. M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, Nueva York (NY), 1956, p. 33; Chr. Argyris, *Personality and Organization: The Conflict Between the System and the Individual*, Nueva York (NY), 1957, pp. 62 s.; M. E. Dimock, *Administrative Vitality*, Nueva York (NY), 1959, p. 184; J. Bensman y B. Rosenberg, «The Meaning of Work in Bureaucratic Society», en M. R. Stein, A. J. Vidich y D. M. White (eds.), *Identity and Anxiety*, Glencoe (IL), 1960, pp. 181-197 (184 s.); G. Jaeger y Ph. Selznick, «A Normative Theory of Culture»: *American Sociological Review* 29 (1964), 653-669 (658 s.). Tras estas posturas se encuentra la aceptación de una determinada necesidad de estructura del ser humano según la cual este solo está en disposición de desarrollar una personalidad «auténtica» a través de una identificación emocional con aspectos de su entorno. Esta hipótesis, sin embargo, debe ser puesta a prueba. Así, el experimento de Kenneth J. Gergen suscita dudas acerca de si una atmósfera personal es realmente esencial para una confirmación de la presentación de sí mismo, cf. íd., «The

Las administraciones que quieren alcanzar un alto grado de complejidad propia deben institucionalizar un estilo impersonal de trabajo, esto es, han de poder hacerlo evidente. Ello no excluye que, justamente en una atmósfera de trabajo en sí misma impersonal, sean tácticamente útiles algunas relaciones personales en particular y que quepa acumularlas para formar un capital de trabajo valioso[20]. Sin embargo, estas relaciones tienen siempre un carácter antiestructural e informal, que despliega sus efectos justamente como excepciones. Debe distinguirse esto de la cuestión acerca de hasta qué punto se logra la diferenciación dinámica en la sociedad de los roles de la administración y la correspondiente institucionalización de un *ethos* de trabajo que no esté orientado en la persona. Esto no puede ser predicho a partir del modelo sino que solo puede ser examinado como variable empírica[21]. Entretanto, sin embargo permane-

Effects of Interaction Goals and Personalistic Feedback on the Presentation of Self»: *Journal of Personality and Social Psychology* I (1965), 413-424.

20. Ejemplos de ello no faltan, véase, por ejemplo, H. E. Dale, *The Higher Civil Service of Great Britain*, Londres, 1941, pp. 141 ss., 187 s., y *passim*; H. L. Wilensky, *Intellectuals in Labor Unions: Organizational Pressures on Professional Roles*, Glencoe (IL), 1956, espec. pp. 61 ss.; L. Mendieta y Núñez, *Sociología de la Burocracia*, México, 1961, pp. 48 s.; J. Bensman y A. Vidich, «Power Cliques in Bureaucratic Society»: *Social Research* 29 (1962), 467-474; Fr. Morstein Marx, «Control and Responsibility in Administration: Comparative Aspects», en F. Heady y S. L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor (MI), 1962, pp. 145-171 (164 ss.); N. E. Long, «Administrative Communication», en S. Mailick y E. H. van Ness (eds.), *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Englewood Cliffs (NJ), 1962, pp. 137-149 (144); D. Braybrooke, «The Mystery of Executive Success Re-examined»: *Administrative Science Quarterly* 8 (1964), 533-560 (545 s.); R. L. Kahn, D. M. Wolfe, R. P. Quinn y D. J. Snoek, *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 201 s.; J. S. Berliner, *Factory and Manager in the USSR*, Cambridge (MA), 1957, p. 182 y *passim*.

21. En general, se acepta que la diferenciación dinámica en los países industriales está mucho más avanzada que en los países en vías de desarrollo. Véase, por ejemplo, la comparación de los bancos en México y los Estados Unidos en L. A. Zurcher, Jr., A. Meadow y S. L. Zurcher, «Value Orientation, Role Conflict, and Alienation From Work: A Cross-Cultural Study»: *American Sociological Review* 30 (1965), 539-548, que confirma esta suposición. Para más ejemplos de países en vías de desarrollo cf. M. Berger, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Service*, Princeton (NJ), 1957, espec. pp. 114 ss.; G. H. Fox y Ch. A. Joiner, «Perceptions of the Vietnamese Public Administration Service»: *Administrative Science Quarterly* 8 (1964), 443-481. Por otra parte, no cabe duda de que también en los países industriales —donde la administración burocrática, con todas sus exigencias, se ha convertido en una institución firme— la orientación impersonal se topa con los límites de lo susceptible de tener sentido y de lo psíquicamente posible. Como muestras de restos de orientación personal que no es irrelevante y que es sentida como legítima, cf., por ejemplo, R. G. Francis y R. C. Stone, *op. cit.*, pp. 105 ss. y las referencias bibliográficas en pp. 142 ss.; G. Hartfiel, L. Sedatis y D. Claessens, *Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide: Organisationssoziologische und verwaltungsrechtliche Untersuchungen über das Entscheidungshandeln in der Kommunalverwaltung*, Berlín, 1964, pp. 112 ss.; Fr. Weltz, *Vorgesetzte zwischen Management und Arbeitern*, Stuttgart, 1964, espec. pp. 46 ss. Cf., a este respecto, también N. Patel y J. Kolaga, «Personal-Impersonal Behavior: A Variation of the Weberian Model»: *International Journal of Com-*

ce firme el hecho de que la capacidad de la administración para elaborar informaciones muy complejas, múltiples y cambiantes solo puede incrementarse si, al mismo tiempo, se logra un cierto aislamiento de los roles respecto de la sociedad[22].

El modelo weberiano de la burocracia aprehende, pues, la diferenciación dinámica en roles de la administración a partir de la sociedad en los rasgos fundamentales más importantes en los que se presenta. Y expresa así las condiciones del éxito de la burocracia en lo referido a los rendimientos. La comprensión teórica de este fenómeno puede, empero, ser profundizada y llevada a unas perspectivas más generales si ponemos como base una concepción en términos de la teoría de sistemas[23].

La diferenciación de roles lleva siempre a la disolución de contextos de acción inmediatos, restringidos y personales, donde los roles se anudan en la persona y a través de la persona. En las sociedades diferenciadas, las acciones del individuo quedan separadas mediante fronteras de sistema que lo recortan y delimitan como persona. Sus acciones son en parte asignadas a este y en parte a aquel sistema social. En tanto persona, no le resulta sin más posible movilizar un ámbito de participación para otro. Mengua la posibilidad de dar un sentido personal al contexto global de acción de una persona y, con ello, al mismo tiempo, mengua la seguridad de actuar correctamente en tanto persona. La acción correcta conforme al rol en cada uno de los sistemas no garantiza ya que el agente será aceptado como persona. La seguridad elemental que encontraba en aquellos contextos simples de acción —y que eran simultáneamente aumentados en su densidad social y personalmente— debe ser sustituida por formas más abstractas de seguridad. Esta seguridad la encuentra en la individualidad de una personalidad móvil en sus roles

parative Sociology 5 (1964), 73-77, con la hipótesis de que una postura impersonal exigida desde la administración ha de ser corregida por la persona hacia lo personal, mientras que una postura personal exigida, por el contrario, debe ser corregida hacia lo impersonal.

22. A este resultado también llega, en relación con las organizaciones en general, S. H. Udy, «Administrative Rationality...», cit. En un sentido similar, cf. W. R. Scott, «Theory of Organizations», en R. E. L. Faris (ed.), *Handbook of Modern Sociology*, Chicago, 1964, pp. 485-529 (500 s.). Como contraejemplo resulta interesante la exposición de la evolución de una organización hacia una sociedad mediante una multiplicación de los roles que hizo imposible mantener la separación de roles, y que es necesaria desde un punto de vista organizativo, cf. S. Diamond, «From Organization to Society: Virginia in the Seventeenth Century»: *The American Journal of Sociology* 63 (1958), 457-475.

23. Dejamos abierta la cuestión de hasta qué punto Max Weber, con su concepción de la acción social y de su orientación en torno al sentido se acerca a una teoría general del sistema de la acción, una cuestión que ha investigado Talcott Parsons (*The Structure of Social Action*, Glencoe [Il.], 1937 [*La estructura de la acción social*, Guadarrama, Madrid, 1969]). En la exposición de Weber del tipo ideal de la burocracia no se halla contenida, con la suficiente claridad, una teoría de sistemas como la que viene referida; por tanto, las consideraciones que siguen no pueden ya apoyarse en Max Weber.

(que, por ejemplo, se atribuye una carrera como mérito). La encuentra asimismo en la capacidad de función de los sistemas en los que participa. Y finalmente la encuentra también en ciertos mecanismos de la traslación de efectos desde un sistema a otro, por ejemplo, con dinero o prestigio social.

Uno de los medios más esenciales para obtener de nuevo esta seguridad sobre fundamentos más abstractos es la *organización formal de sistemas sociales*, que no solamente sean compatibles con la diferenciación de roles y su movilidad, sino que presupongan ambos y, simultáneamente, definan las fronteras de los sistemas sociales así organizados[24]. También las administraciones han de ser organizadas formalmente en el rasgo de su diferenciación dinámica en la sociedad. La organización formal es el conjunto de aquellas expectativas de comportamiento que ha de reconocer un miembro como condición de su pertenencia dentro del sistema, de aquellas expectativas, por tanto, que regulan la entrada y la salida. Quien entra como miembro en un sistema administrativo debe someterse globalmente a estas expectativas, las cuales, en último término, remiten al *input* por parte de la política; sobre todo, ha de someterse a través del reconocimiento de las premisas de decisión fijadas —o aún por fijar— en la estructura de puestos, en la ocupación de puestos y en los programas de decisión. Con ello, al mismo tiempo, quedan fijadas aquellas ventajas ligadas a la condición de miembro y que pueden motivar para la entrada y la permanencia dentro del sistema. Ambos aspectos de la participación pueden ser fijados dentro de unas fronteras determinadas con un alto grado de indeterminación. Permanecen abiertas, sobre todo, en virtud del hecho de que las transformaciones futuras son reconocidas conjuntamente de antemano. Esto significa, al mismo tiempo, que las obligaciones y los derechos no pueden ser equilibrados en el individuo, sino en el sistema como un todo. No es la acción individual o su éxito lo que recibe honores, sino el sometimiento a las expectativas formales de comportamiento. Los derechos y las obligaciones resultan del rol como miembro del sistema de la administración. De este modo, se crea el fundamento para la construcción de sistemas administrativos para grandes empresas que son muy complejos y variables.

Tomado en sí mismo, sin embargo, la organización formal no es aún garantía alguna para la diferenciación dinámica de la sociedad o para un alto grado de complejidad y variedad de la administración. Un estado así solo puede ser alcanzado cuando otras tres soluciones de problemas concurren con la que hemos mencionado. Estas son, en primer lugar, que el problema de seguridad —que ahora se presenta dentro de la adminis-

24. Este concepto de organización formal es expuesto con detalle en N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlín, 1964.

tración— pueda ser resuelto con independencia del entorno; en segundo lugar, que los principios objetivos de la identificación de rol no precisen ya ser tomados *inmediatamente* del entorno; y en tercer lugar, que la acción en roles de la administración pueda ser separada de su dependencia respecto de los correspondientes roles del entorno —y que, en su lugar, pueda ser hecha dependiente de medios internamente utilizables y controlables como el poder o el dinero—. En todos estos puntos de vista, la diferenciación dinámica nunca puede llevar a un pleno recorte y delimitación de todas las dependencias que no se han filtrado políticamente. Sin embargo, para la complejidad y variedad de la administración tiene una importancia decisiva hasta qué punto cabe acercarse a esta meta. Los problemas de la seguridad, de la identificación con el rol y del influjo mediante dependencias, por tanto, tienen que ser consideradas, siquiera brevemente. Ello debe ser así si ha de surgir una imagen bien perfilada del problema de la diferenciación dinámica.

El *problema de la seguridad*, que surge con el desgarro de los entramados en la sociedad de roles y solidaridades, no queda definitivamente resuelto por la organización formal, puesto que la participación en principio ha de ser separable y las condiciones para la pertenencia como miembro deben ser en principio variables. Como mecanismos que crean y añaden seguridad social y económica, han adquirido significación en el curso de la historia los bienes, en especial la posesión de tierra por parte de los funcionarios, un mercado de trabajo abierto para él y garantías legales específicas.

La *posesión de tierras* por parte de los funcionarios o sus familias fue la salida que encontraron numerosas burocracias premodernas. Se encuentra aún, ampliamente, en las administraciones del absolutismo real europeo. Esta le daba al funcionario una cierta seguridad frente a los peligros del servicio público y a las oscilaciones de la gracia de su Señor; y hacía superfluas las garantías referidas a la contratación y manutención. Por otro lado, esta exigencia limitaba el reclutamiento para los cargos más elevados del servicio público a determinados estratos de la sociedad. Esto transcurría sobre la base de una necesaria combinación de roles en la sociedad —sobre todo económicos— y de roles burocráticos, lo que limitaba la movilidad de la administración y hacía de la administración una garante del *statu quo* social.

Frente a ello, la garantía de seguridad por vía del *mercado de trabajo* —esto es, de las posibilidades, en cada caso abiertas, de otra ocupación laboral— ofrece una mayor movilidad social. Pero justamente por la consideración ofrecida a esta movilidad surgen otros peligros. Esta concepción fue realizada en cierta medida en Estados Unidos y, a primera vista, parece particularmente adecuada para un orden social fuertemente diferenciado. Sin embargo, lleva a una especialización de los funcionarios que

está fuertemente ligada a las diferentes disciplinas especializadas y que no resulta propia y específica de la administración; y lleva, igualmente, al predominio del *program staffing*, en oposición al *career staffing*. Así pues, marca característicamente el tipo de contribución a la decisión por parte de la administración, así como las formas de enrolamiento. Por lo demás, motiva a los funcionarios a que, en su formación y en sus contactos —antes o durante su actividad en el servicio público—, se acomoden a otras posibilidades de ejercer su oficio. Esto es, se les motiva a permanecer «con capacidad de intermediación» y a iniciar o cuidar relaciones personales que, llegado el caso, podrían posibilitarles una continuación de su carrera fuera del servicio público. De este modo —y mirado desde la perspectiva de un corte transversal en el tiempo— se alcanza una diferenciación de roles; es decir, se alcanza una diferenciación para situaciones o para determinados periodos de tiempo. Sin embargo, esta no vale para toda la longitud temporal del currículum individual, la cual por lo demás es potente a la hora de generar motivos.

La tercera forma, *la pura garantía legal* del funcionario mediante las premisas de decisión del mismo sistema político, se ha desarrollado sobre todo en la tradición funcionarial alemana desde el siglo XIX[25]. Esta solución es casi un truco acrobático pero asegura, sin embargo, a los funcionarios frente a los riesgos debidos al sistema político y lo hace dentro del mismo sistema. Hace a los funcionarios extremadamente dependientes del sistema político y de la orientación política que tenga en cada momento. Consecuentemente, exige que el estatus legal del funcionario en este sistema quede despolitizado; esto es, ha de quedar desligado de la política cotidiana mediante garantías constitucionales y judiciales. Si esto se logra de manera fiable, entonces esta solución permite impulsar con la máxima amplitud la diferenciación dinámica del sistema de la administración.

Al igual que en la cuestión de la seguridad, en el problema de la *identificación con el rol* también cabe pensar en diferentes soluciones, de las que depende la medida de la división de roles que cabe alcanzar. En todo ello se trata de lo siguiente: el contexto de acción de un rol no resulta, la mayor parte de las veces, evidente por sí mismo y no ha de seguirse de la situación o de la «similitud» de las acciones individuales. Al contrario, requiere un principio generalizador, que haga comprensible y esperable por qué quien desempeña un rol, por ejemplo, el de «padre», debe actuar de una manera en un momento dado y de otra manera en otro. A

25. Los fundamentos históricos de este desarrollo (a diferencia, por ejemplo, del estadounidense) no pueden mostrarse aquí con detalle. Ante todo, fue significativo que en Alemania las fuerzas liberal-progresistas de la época vieran en la administración el garante del derecho —y no, por ejemplo, el posible opresor del pueblo— y que consecuentemente trataran de defenderlo frente al capricho de los monarcas. Sea como fuere, la función de la institución ha sobrevivido a los motivos que la crearon.

través del modo en el que la administración identifica el núcleo de sus roles, esta se relaciona con su entorno, en el que debe actuarse de acuerdo a roles. Los principios generalizadores de la combinación de acciones en vista de la unidad de un rol son, por ejemplo, un rango prominente, un credo que es esperado, un interés o la pertenencia a grupos.

En los sistemas de administración, todos estos principios —y algunos más— pueden ser utilizados. Según sea el principio dominante, resultarán diferentes posibilidades de enrolamiento y diferentes modos de contribución a la decisión de la administración. Resultarán también distintos puntos de partida para el control político, distintos «estilos de administración» y distintas instrucciones escénicas para el comportamiento cotidiano. Por otro lado, estos tipos de roles se corresponden con determinadas formas de garantía y seguridad de los funcionarios: el rango y el credo presuponen la posesión de tierras. Los roles relativos a intereses, en el mejor de los casos, son reclutados en el mercado laboral mediante *program-staffing* y encuentran también allí su seguridad. Para los roles de miembro, la garantía y seguridad jurídica resulta adecuada. Por todo ello, y por otras razones —por ejemplo, referidas a la legitimación cultural—, estos principios de los roles son dependientes, en diferente medida, de factores del entorno. Únicamente uno de estos principios, el principio puramente formal de la condición de miembro, está en disposición de definir todos los demás y hacerlos independientes del entorno.

Los *roles de convicción*, en primer término, tienen una gran elasticidad en virtud del hecho de que trasladan su criterio hacia el interior y los hacen así independientes de las alteraciones del entorno. Se prestan así, dentro de ciertos límites, a especificarse como *ethos* del funcionario, como actitud interna del oficial, del comerciante honorable o del pastor que vive su fe. Resulta obvia su significación para el comienzo de una diferenciación funcional más intensa de la sociedad en religión, política, economía, cultura, vida familiar, etc., en la Europa de la Baja Edad Media y de la Modernidad. Por otra parte, aunque son posibles las ascesis del credo en una dirección muy específica, el cambio de credo está mal visto. El credo es un principio de identificación personal. El individuo, pues, debe permanecer fiel a su credo. En una sociedad móvil, esta rigidez puede convertirse en un obstáculo. A esto se añade que la capacidad de especialización del trabajo supera ampliamente la capacidad de especialización de los credos. La sociedad no puede, ni con mucho, institucionalizar para todos los roles unos modelos de credo particulares. La creciente complejidad y variedad de sus sistemas parciales y, en especial, de su administración, hacen que el credo se reduzca y pase de una función identificadora e integradora a un mero valor de apelación, el cual dirige, si acaso, únicamente situaciones extremas, por ejemplo, situaciones de soborno.

En cuanto al *principio de rango*, este ha perdido su función identificadora de los roles de la administración por otras razones. Presuponía una escala de rango unívoca y típicamente esperable en el tráfico externo de la administración. Solo entonces podía el funcionario reunir la multiplicidad de sus acciones en el principio de un rango en cada caso superior (y solo roto hacia arriba). Este presupuesto no puede quedar satisfecho en órdenes sociales diferenciados con una multiplicidad de pirámides de estatus. Las localizaciones en el rango se muestran condicionadas por la situación, deben ser en todo caso mediadas —si es que han de sostener en algún modo el comportamiento— y no pueden, por tanto, definir los roles como tales en su núcleo.

Los *puntos de vista relativos a la finalidad* resultan inadecuados como criterios definitorios de los roles de la administración ya solo porque muchos de los roles de la administración, si no la mayoría, no se orientan en modo alguno según finalidades —esto es, según determinados efectos apreciados—, sino que se orientan según programas condicionales. Volveremos sobre este punto en el capítulo 16. Lo que aquí nos queda por afirmar es que la administración no puede, en idéntica medida, identificar sus roles ni a través de unos efectos y resultados que se tengan en aprecio, ni mediante relaciones de rango ni a través de determinados credos. Asimismo, tampoco puede ordenarse al entorno social. Permanece dependiente del más formal de los principios de rol, el principio de la condición de miembro.

Si la pura *condición de miembro* en el sistema de la administración formalmente organizado se convierte en un criterio de rol (la doctrina sobre el Estado de derecho llega a esta concepción y la sanciona en el siglo XIX con la noción de que el Estado es una «persona jurídica» para la que sus «órganos» proporcionan «declaraciones de voluntad») entonces se hace posible confiar el contenido de las expectativas de rol a procesos de decisión internos al sistema. Estos especifican los requisitos de la condición de miembro y, simultáneamente, le confieren relevancia externa. Los roles quedan, así, permeables a decisiones del tipo de las que se deciden de manera interna al sistema y la corrección de su decidir se convierte en su único criterio[26]. Sobre la base de este criterio, y según la necesidad, pueden ser formalizadas como premisas de decisión finalidades, diferencias internas de rango e incluso —como sabemos por el derecho disciplinario— credos. El principio de la condición de miembro abarca y media todos los demás criterios de rol. Se trata del mismo principio que permite la más severa diferenciación dinámica de la administra-

26. Solo en un orden así tiene sentido igualar los roles y el programa de decisión, como dice H. A. Simon, «On the Concept of Organizational Goal»: *Administrative Science Quarterly* 9 (1964), 1-22 (13).

ción. Y es a la par el mismo principio que puede ser aprendido, al menos en el proceso educativo de la familia.

Las burocracias administrativas que, de este modo, quedan determinadas mediante la organización formal y, mediante un potencial de decisión correspondientemente alto, han de conservar para sí el derecho a la selección de sus miembros. La dignidad y alteza personal es, junto a la autonomía del programa, uno de sus medios decisivos de dirección[27]. De otro modo, la formalización no puede implementarse, pues depende de las decisiones de entrada y salida. Todos los criterios de adscripción establecidos para la condición de miembro que designan a individuos para los cargos —ya sea por razón de nacimiento o por «indispensabilidad personal»— resultan tóxicos para la administración. La ocupación de cargos de carácter político tampoco ha de ir demasiado lejos, puesto que el respaldo personal en la política hace posible sustraerse a la autoridad formal, si no de la ley, sí en cambio a la del superior.

El orden y disposición internos en torno al proceso de enrolamiento es un aspecto de una característica mucho más general de las administraciones dinámicamente diferenciadas. Para ellas resulta generalmente típico que *sustituyan las dependencias de roles externas por dependencias internas de medios*, esto es, que internalicen los controles sobre la acción de sus miembros a partir de los medios. Y es que, en efecto, no solo las finalidades y las condiciones desencadenantes de la acción son premisas que le ponen límites a la acción de la administración, sino que lo mismo ocurre con los medios. Un departamento que recibe solo unos pocos marcos no necesita ser programado. Junto al personal mismo se presentan —como medios en este sentido— sobre todo el poder legítimo, desplegado en un abanico de competencias, y los medios monetarios, distribuidos por el presupuesto. Es esta una distinción que proseguiremos en el capítulo 17, abordando su significación para la coordinación y la acción exterior de la administración. Aquí interesa solo como característica significativa de los sistemas de administración dinámicamente diferenciados, según la cual en ellos los límites de la acción se convierten en restricciones internas al sistema y, con ello, se pueden volver objeto de procesos de decisión.

27. Una consideración que se corresponde con la aquí expresada la encontramos en Th. Ellwein, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1966, p. 201.

14

SITUACIÓN DEL ENTORNO Y AUTONOMÍA DEL SISTEMA DE LA ADMINISTRACIÓN

La creciente diferenciación dinámica en la sociedad de los roles de la administración no lleva a la construcción de un sistema de administración autárquico que se sostenga sobre sí mismo. Más bien, se dibuja para dicho sistema una evolución como la que antes establecimos para el sistema político en su conjunto. Esta evolución hace que crezcan simultáneamente la dependencia y la independencia del sistema respecto de su entorno. Ello es así por el hecho de que la complejidad del sistema se incrementa. Los sistemas complejos, en comparación con los sistemas simples, se dejan influir bajo muchos más puntos de vista sin que su existencia quede con ello puesta en cuestión. Y tienen, al mismo tiempo, más posibilidades de configurar y fijar criterios propios de selección, los cuales dirigen los procesos intensificados de comunicación entre el sistema y el entorno. Ganan una mayor influencia en el entorno por cuanto simultáneamente le dan más espacio al entorno para que influya en ellos. La diferenciación dinámica tiene lugar mediante el establecimiento y la conservación de fronteras entre el sistema y el entorno, lo que incrementa las exigencias a la comunicación entre sistema y entorno, así como las exigencias a la autonomía del sistema. En los procesos que vinculan sistema y entorno —lo mismo que en los criterios estructurales que regulan estos procesos— ha de aspirarse a un grado mayor de conciencia y explicación. Desde un punto de vista causal e histórico-evolutivo, se trata al mismo tiempo de una condición y una consecuencia de la creciente diferenciación dinámica.

La autonomía y un potencial de comunicación observable son presupuestos para que la administración pueda concentrarse en su función específica de elaboración de decisiones correctas y para que, con ello, pueda rendir una contribución propia a la función en la sociedad del sistema político. A la comprensión de la administración moderna le pertenece, por tanto, una consideración de las estrategias con las que la autonomía y el potencial de comunicación de la administración pueden verse incre-

mentados. En este capítulo nos ocuparemos de las estrategias de la autonomía y en el próximo lo haremos con el incremento en el rendimiento de la comunicación.

De cara a una panorámica de las condiciones de una mayor autonomía del sistema de la administración, debemos distinguir la dimensión social, la dimensión objetiva y la dimensión temporal de la elaboración de la información[1]. La *dimensión social* trata de la orientación según los sistemas de participantes en la administración en tanto sujetos que actúan autónomamente. En la *dimensión objetiva*, se trata del sentido de determinadas decisiones o acciones a diferencia de otras. La *dimensión temporal*, por último, tiene en cuenta el tiempo que tiene un sistema para dejar que transcurran procesos de decisión autónomamente dirigidos.

En la *dimensión social*, es condición fundamental de toda autonomía una *diferenciación del entorno* en diferentes sectores de los que ninguno, por sí solo, puede dominar el sistema. Una distancia aproximadamente igual a todos los sectores del entorno —y un acorde equilibrado de dependencia e independencia en relación con cada uno de dichos sectores— previenen a la administración de ser dominada por una de sus fronteras y de quedar reducida, con ello, a un mero anexo, a un brazo alargado de determinados sistemas del entorno. Esta diferenciación del entorno debe ser vista en relación a la continuidad y función de la administración; esto es, ha de ser vista de forma relativa al sistema. Por otro lado, no solo está autorizada a estar presente en la representación de la administración, no solo puede ser su propio ideario, sino que ha de ser institucionalizada en el entorno, de tal manera que no solo los roles de la administración, sino también los roles del entorno que le corresponden, actúen de forma correspondiente.

En el modelo analítico del sistema político esbozado en el capítulo 12 cabe leer que, desde el punto de vista de la administración y respecto de su función, debe distinguirse en primer término —y como en todo sistema formalmente organizado— entre el entorno de los intereses personales y otros roles de sus miembros, por una parte, y el entorno de los no miembros, por otra. Posteriormente, se debe distinguir roles políticos y roles de público dentro del entorno de los no miembros. Y dentro de estos roles se debe hacer distinciones según el criterio de las diferenciaciones existentes. Por ejemplo, en el ámbito de la política se ha de distinguir asociaciones de intereses y partidos políticos, partidos de gobierno y partidos de oposición. En cuanto al ámbito del público, debe distinguirse entre roles religiosos, económicos, culturales y familiares, así como confesiones, sectores económicos, ciencia y arte, etc. La ulterior ramificación de estas

1. Un panorama sumario del sistema político en su conjunto viene contenido en el esbozo de modelo analítico del capítulo 12.

distinciones no puede ser considerada aquí, por más que, en la práctica, sea significativa para el día a día de la administración. Debemos contentarnos con ocuparnos de la distinción —hecha con trazos gruesos— entre personal, política y público como entorno de la administración. Y ello con el fin de que, a partir de esta fundamental diferenciación del entorno, se elaboren y extraigan algunas condiciones de la autonomía, así como los límites de su realización en el caso de la administración.

En los casos históricamente conocidos de los sistemas de administración burocráticos, cabe determinar cuáles son los sectores de su entorno en los que se apoya principalmente y a cuáles ha servido en primer término. No se encuentra ningún caso de una orientación primaria al público. No obstante, sí ocurre, por un lado, que se encuentran numerosas variantes de una atención repartida entre gobernantes y estratos dirigentes de la sociedad, hasta llegar a una dependencia política casi total respecto del gobernante. Y hay también, por otra parte, ejemplos de burocracias que estaban primariamente interesadas en el servicio a sí mismos de sus miembros. Resulta destacable, asimismo, que estas orientaciones primarias, por razones estructurales, no podían quedar aseguradas suficientemente. De esta manera, en el transcurso de la historia de algunos sistemas políticos burocratizados se han dado fuertes oscilaciones, como por ejemplo en China, el Imperio bizantino, Persia o el imperio colonial español[2]. Con este tipo de orientaciones primarias resulta típico que venga ligado un grado relativamente menor de especificación funcional y de diferenciación dinámica de la sociedad. Ante todo, porque la mayor parte de las veces es difícil separar entre las posiciones de la administración y la propiedad de la tierra; y también porque una formación previa suficiente para el trabajo en la administración solamente resulta disponible en pequeños estratos sociales.

Frente a ello, es típico y necesario de las administraciones de los Estados industriales de la Modernidad el que, mediante su mismo proceso de decisión, se alcance un equilibrio entre las influencias de estos tres entornos, esto es, entre vínculos políticos e intereses del público, así como estructuras de personalidad y motivos del personal. Ningún entorno tiene atribuida una clara primacía. La política tiene ciertamente un acceso legítimo a los puestos de cima en el parlamento y el gobierno —en los que se formulan los programas de decisión—; pero la burocracia, por debajo de esta cima, se entiende como igualmente neutral frente a las fluc-

2. Véase la panorámica en S. N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*, Nueva York/Londres, 1963, pp. 273 ss., con más referencias bibliográficas [*Los sistemas políticos de los imperios*, Madrid, Revista de Occidente, 1966]. Para la concepción teórica, cf. también la propuesta de P. M. Blau y W. R. Scott de distinguir entre tipos de organización según el criterio del principal beneficiario (*Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco [CA], 1962, pp. 42 ss.).

tuaciones individuales de la vida política[3]. Cualquier impulso dirigido a la política y que lo atraviese ha de convertirse en una decisión igualmente vinculante. En ocasiones, incluso, vista la insuficiencia de la representación política, a la administración le viene adjudicada expresamente una función de representación de los intereses del público frente a la política[4].

Por otra parte, los intereses del público, en todos los sistemas que se legitiman como democracias, son ciertamente el último valor de referencia de la acción de la administración. No obstante, son tratados de acuerdo al criterio de unos programas políticamente decididos de antemano y no, por ejemplo inmediatamente de acuerdo a los deseos del público. Las preferencias y motivos personales del oficial de la administración han de permanecer, ciertamente, invisibles, dado que no pertenecen a la administración, ni siquiera al sistema político. Sin embargo, son ciertamente necesarias para concretar decisiones y para dirigir el proceso de reducción que va del programa a la decisión. Todos los entornos de la administración toman parte, pues, en su proceso de decisión. Y lo que proporciona y limita esta influencia es la estructura de este proceso de reducción de complejidad mediante la elaboración de decisiones correctas según el criterio dado por programas.

3. Esto es válido, sobre todo, allí donde los procesos políticos son estructurados mediante un sistema multipartidista y donde, en virtud de ello, la provisionalidad y carácter no vinculante de acciones puramente políticas resulta particularmente clara. Los sistemas unipartidistas separan la política y la administración con mucha menos claridad, en especial cuando una ideología abarcadora les ofrece entender la administración como políticamente neutral. Esta cuestión de la neutralidad de la administración fue discutida con especial vivacidad en la República de Weimar, donde desempeñaba un papel la esperanza de poder salvar el Estado en la neutralidad de la administración. Cf. H. Nawiasky, *Die Stellung des Berufsbeamten im parlamentarischen Staat*, Múnich, 1925; A. Köttgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlín/Leipzig, 1928; C. Schmitt, «Das Problem der innenpolitischen Neutralität des Staates», en Íd., *Verfassunsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954: Materialen zur einer Verfassungslehre*, Berlín, 1958, pp. 41-59. Véase, asimismo, la exposición más descriptiva del problema actual en R. Wildenmann, *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, Fráncfort d.M./Bonn, 1963, pp. 146 ss. Más allá de esta discusión, Fr. Morstein Marx se fija en las experiencias anglosajonas en «Berufsbeamtentum in England»: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 89 (1930), 449-496; Íd., *Amerikanische Verwaltung: Hauptgesichtspunkte und Probleme*, Berlín, 1963; Íd., «The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development», en J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ), 1963, pp. 62-95 [*Burocracia y desarrollo político*, Paidós, Buenos Aires, 1970]. Encontramos una comparación de las constituciones estadounidense y alemana en E. Fraenkel, «Freiheit und politisches Bestätigungsrecht der Beamten in Deutschland und den USA», en *Veritas, Iustitita, Libertas*, Berlín, 1953, pp. 60-90 y en R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of our Changing Social Order*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 116 ss.

4. Así, por ejemplo, Ch. M. Wiltse, «The Representative Function of Bureaucracy»: *The American Political Science Review* 35 (1941), 510-516; N. E. Long, «Bureaucracy and Constitutionalism»: *The American Political Science Review* 46 (1952), 808-818; J. M. Pfiffner y R. V. Presthus, *Public Administration*, Nueva York, [3]1953, pp. 530 ss.

Junto a estas cuestiones relativas al equilibrio, se presenta el problema de la severidad con que puede llevarse a cabo la separación para el caso de la diferenciación del entorno. Cuanto más severa sea la separación, tanto mayor será la autonomía. Este problema no se refiere a las fronteras entre administración y entorno sino a las incompatibilidades de rol que se dan en el entorno entre cada uno de sus sectores[5]. No pueden evitarse del todo las intersecciones de los sectores del entorno. También los funcionarios y los políticos pueden presentarse como público y no rara vez logran ventajas especiales o, cuando menos, una tramitación acelerada. Especialmente crítico resulta el caso en el que, so capa de «otros roles» del funcionario —en sí mismos poco importantes—, se hallan roles políticos. Este caso ha de ser cuidadosamente distinguido del de la combinación político-administrativa notoria y oficial que encontramos en las oficinas del diputado, del ministro o de los cargos políticos. En estos puestos de cima, se trata de combinaciones de roles con sentido y altamente móviles, que están al servicio de la mediación entre política y administración, y que se encuentran ocupadas de manera móvil en relación con esta doble orientación. Con otro tipo de ocupaciones políticas —por ejemplo, por la vía del patrocinio por parte de un partido político— se crean por el contrario otras combinaciones de roles que no se sostienen en virtud del cargo sino de las personas. Estas combinaciones no están armonizadas ni con las exigencias funcionales del sistema político ni con las de la administración. Igualmente, tampoco muestran una necesaria movilidad en toda doble condición de miembro[6]. Este tipo de roles colaterales

5. La distinción entre estos dos problemas relativos a fronteras resulta especialmente importante en relación con la ocupación política de cargos, tal y como habrá de mostrarse.

6. Sobre este tema véase, fundamentalmente, Th. Eschenburg, *Ämterpatronage*, Stuttgart, 1961; R. Wildenmann, *op. cit.*, pp. 146 ss.; H. J. Varain, *Parteien und Verbände: Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945-1958*, Colonia/Opladen, 1964; P. G. Richards, *Patronage in the British Government*, Londres, 1963, con un concepto amplio de patrocinio; y como investigaciones estadounidenses recientes, empíricamente fundamentadas, pero limitadas a un fragmento muy pequeño, cf. F. F. Sorauf, «State Patronage in a Rural County»: *The American Political Science Review* 50 (1956), 1046-1056; D. P. Moynihan y J. Q. Wilson, «Patronage in New York State 1955-1959»: *The American Political Science Review* 58 (1964), 286-301. Un fundamento empírico fiable para evaluar la amplitud del patrocinio político es algo de lo que, en términos conceptuales, se carece. Sería ya bastante complicado aprehender los casos en los que motivos políticos en la elección han resultado decisivos dentro de un concurso. En ese caso, habría de distinguirse entre los patrocinios referidos a lo asistencial y los referidos al gobierno. (Th. Eschenburg, *op. cit.*); en ello, posiblemente, tendríamos que, en el primer caso, se sobrecargaría la administración con personal poco cualificado y, en el segundo, con roles colaterales de carácter político. Asimismo, habría de tenerse en cuenta que muchos que han sido asignados como enlaces políticos en la administración se despolitizan bajo la presión de su nuevo entorno; de esta manera, pues, no todos los casos de patrocinio constituyen un problema. Asimismo, y de manera inversa, pueden surgir también roles colaterales de carácter político sin que medie patrocinio; es el caso

políticos de cargos no políticos pueden consistir en ser miembro de un partido, en tener funciones activas dentro de un partido o también, fuera de toda organización, en relaciones particularmente buenas con un partido, las cuales son cuidadas y aprovechadas por ambas partes. Rara vez la administración podrá permitirse ignorar este tipo de roles colaterales, en sí mismos exclusivamente personales. Como roles colaterales de subordinados, estos pueden poner en riesgo la *jerarquía y pueden echarla* abajo mediante un cortocircuito. Sin embargo, por el contrario, pueden ser empleados en la administración como medio para influir en círculos políticos. Por ejemplo, pueden ser empleados para enviar a la política unos mensajes que, en boca de un ministro, tendrían un peso excesivo, serían desfavorables para los principios o para la coalición, o resultarían inaceptables por alguna razón. En todo caso, este tipo de líneas directas da paso a comunicaciones que no cabe incluir en programas, que no pueden sentar precedente o que, por otras razones, no pueden ser expuestas. Respecto de cuál sea el fin que domine una de estas líneas, pueden ser diversos y pueden cambiar. Visto desde el ámbito del poder, el vínculo no tiene por qué perjudicar a la administración. Y, sin embargo, politiza la acción de decisión de la administración y desplaza el peso relativo de sus entornos hacia la política, dado que también ha de pagarse la influencia en la política obtenida de este modo.

El significado de una insuficiente separación de roles entre personal y político puede presentarse bajo una luz algo más matizada si incluimos bajo nuestra consideración una condición más para la plena autonomía de los sistemas y si vemos, también aquí, límites a su realización. De un modo «ideal», la autonomía del sistema de la administración quedaría asegurada si los sectores del entorno únicamente se encontraran a través de *la mediación de la administración, si únicamente pudieran comunicarse* acerca de la administración. Una constelación así equivaldría a la de una empresa monopolística en la economía que sea la única en disposición de conectar determinados mercados. En un entorno como este, la administración tendría el monopolio para interpretar recíprocamente a sus participantes. Solo ella podría representar los intereses del público o del personal frente a la política; e igualmente solo ella podría explicar la

de un cargo activo y ambicioso que busca vínculos políticos para ampliar su ámbito de influencia. En conjunto, las ricas experiencias americanas parecen mostrar que el patrocinio no puede proporcionar ningún instrumento político aprovechable, puesto que unas relaciones tan laxas, fundadas en la gratitud o la lealtad, no se prestan a ser pasadas y centralizadas. Por otra parte, el patrocinio funda, indudablemente, un «capital» de relaciones personales entre política y administración que resulta relativamente inmune frente a las vicisitudes de la vida política y que, por así decir, el partido de gobierno puede llevarse consigo a la oposición, de tal manera que queda sustraído al influjo a través del mecanismo de la elección política.

política ante el público y el personal. La exclusividad de un derecho de representación otorga grandes libertades a la representación; y se sabe que las burocracias históricas entendían que hacían uso de estas libertades entre el pueblo y los monarcas absolutos. Un monopolio así no se sostiene ya. El público tiene unos legítimos accesos inmediatos a la política, por más que no se pueda tasar en demasía la capacidad de rendimiento de estas vías de comunicación. Igualmente, también el personal —para sus intereses personales y con la ayuda de asociaciones de funcionarios— busca para sí un acceso directo a la política, con el objeto de no depender exclusivamente de la representación a través de los superiores. Los sectores del entorno de la administración tampoco están herméticamente cerrados y aislados allí donde no hay ninguna combinación de roles. La administración tiene que competir con otras fuentes de información de sus pares en el entorno. En ello se muestra que es un sistema parcial de un orden político abarcador y que, como tal, debe aceptar ciertas limitaciones de su autodespliegue. Ello no excluye que pueda aprovechar un mal funcionamiento de otros canales de comunicación, con el fin de aproximarse al monopolio de exposición en ámbitos parciales —que en principio no le es dado— y de compensar con ello carencias en otros ámbitos del sistema político mediante el incremento de la propia autonomía.

En el interior de la administración esta diferenciación del entorno se corresponde con una diferenciación interna a través de la cual se dirigen y coordinan las relaciones exteriores. Los contactos con el entorno están organizados de manera específica a las fronteras y aparte de esto, se destacan ámbitos enteros de la administración mediante una cercanía o lejanía mayor respecto de determinadas fronteras[7]. De modo típico, se cuida el trato con el público en lugares diferentes a los del tráfico con la política (los diputados no se apretujan ante las ventanillas). Igualmente, para el tráfico con el personal *qua* entorno, hay departamentos o secciones de personal específicas[8]. En virtud de ello, pueden reunirse y almacenarse experiencias e informaciones de una manera específica al entorno. Se prestan ser empleadas a fondo con tanta mayor efectividad, y en la administración resulta previsible quién va a ser tenido en cuenta para

7. Cf. Th. Ellwein, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1966, pp. 84 ss. y 122 ss. Este autor distingue, por ejemplo, los ámbitos de la administración según su mayor cercanía o lejanía respecto de la política. De modo análogo, hay también zonas donde hay una cada vez menor cercanía al público, así como ámbitos más delicados desde un punto de vista personal-político que otros.

8. Para el problema y la problemática de este tipo de establecimiento de fronteras, cf., en general, N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlín, 1964, pp. 220 ss.; además de la bibliografía allí indicada, cf. también R. L. Kahn, D. M. Wolfe, R. P. Quinn y D. J. Snoek (eds.), *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 99 ss.

qué contactos, quién dispone de qué relaciones exteriores y quién posee, o precisa, ciertas informaciones. Por lo demás, mediante una diferenciación de estatus de estos establecimientos de fronteras se hace expresa una reglamentación del primado de determinados entornos. No es por azar que la cima de una jerarquía administrativa se encuentre en un ministro político, y no en ciertas oficinas para el público. El contacto con la política ocupa típicamente un rango superior al detentado por el contacto con el público —este, por consiguiente, ha de enviar emisarios políticamente relevantes, si es que quiere llegar alto en la jerarquía de la administración—. Asimismo, la mayor parte de las veces, los puestos de rango normal no son competentes para el trato con el público sino que ello le corresponde a los puestos superiores.

Estas condiciones para la dimensión social que hemos reunido, estos límites y técnicas de la autonomía de la administración, nos ofrecen únicamente un corte transversal analítico de las condiciones globales. La autonomía no puede ser obtenida y mantenida únicamente en esta dimensión —esto es, únicamente mediante la diferenciación del entorno—. Han de cumplirse unas condiciones correlativas dadas bajo un punto de vista objetivo y temporal.

En la *dimensión objetiva*, las condiciones de la autonomía de la administración se encuentran, sobre todo, en la forma de *una diferenciación, de dos niveles de sentido, del contacto entre administración y entorno.* Ambos niveles asumen diferentes funciones y pueden, en determinadas circunstancias, posibilitar un comportamiento contradictorio, en virtud del hecho de que estos niveles van en sentidos opuestos. Se distinguen mediante el grado de su generalización. En el nivel general de contacto, la relación de los sistemas participantes queda equilibrada; en el nivel concreto, lo es la relación de sus situaciones y acciones. El nivel general regula el contacto pero puede también ser puesto en cuestión por parte de este. Los niveles, pues, no se encuentran completamente separados el uno respecto del otro, sino que pueden desplazarse problemas de uno a otro. De esta manera, el contacto concreto que transcurre cotidianamente afirma simultáneamente las normas si estas no han sido puestas en cuestión.

Esta concepción, formulada de manera muy abstracta, se aprehende con claridad tan pronto como la ilustremos con el ejemplo de la administración. Una administración dinámicamente diferenciada, convertida en sistema, mantiene con sus entornos —de la política, del público y del personal— unas relaciones, en cada caso distintas, en estos dos niveles de sentido. En ellos, por una parte, se «cambia» reconocimiento del sistema y por otro acción ventajosa.

En la relación con la política, la administración depende, ante todo, de que su estructura legal, su cálculo económico y sus decisiones ya to-

madas sean también reconocidas como vinculantes por parte de la política y que no resulten saboteadas por intervenciones políticas singulares[9]. La administración mantiene, así, una cierta provisión de fondos para sus programas y decisiones, que son perfectamente compatibles con el principio de que todo es alterable. Sus leyes, por ejemplo, no pierden automáticamente su validez cuando otro partido llega al poder[10]. Ciertamente, todo programa y toda decisión deben ser variados según el deseo de la política, pero esta alteración ha de tomar determinadas formas, debe estar armonizada con los demás programas que permanecen en vigor y tiene que tomar en consideración los intereses del público —que vienen condensados en formas legales—. Sobre todo, hay en todo ello una restricción consistente en que de ninguna manera todo puede ser cambiado de una sola vez. Las restricciones de este tipo pueden ser aseguradas mediante una justicia sustraída al acceso político. Sin embargo, estas restricciones están también en el interés sistémico de la política por la razón de que son condiciones de la capacidad funcional y de la complejidad del aparato administrativo. Así, solo en referencia al control de dicho aparato es como puede la política encontrar su propio orden, como lucha en competición de los partidos o como burocracia de partido único. Y solo de este modo pueden prometerse al público rendimientos decisionales cuidadosamente meditados.

En el marco de esta armonía de los intereses de los sistemas parciales —una armonía fijada en términos generales— tenemos que la administración debe permanecer abierta a la información política concreta; debe ser políticamente dócil. De este modo, la administración acepta continuamente premisas de decisión negociadas políticamente. Le da así ocasión a la política para cumplir promesas hechas al público y tiene de este modo una cobertura política para sus decisiones individuales. Y tiene igualmente aquella reducción de complejidad sin la cual no podría en modo alguno decidir «correctamente» según cualesquiera criterios. Este flujo de información del procesamiento cotidiano de la información queda dirigido a

9. La vinculación legal se ha hecho en gran parte evidente en los órdenes de sociedad plenamente civilizados, de tal modo que los políticos no pueden ya permitirse *políticamente* infracciones legales. En cuanto a la neutralización política en el ámbito del cálculo económico esto se produce en menor medida. Cf., a este respecto, Th. Ellwein, *op. cit.*, pp. 89 ss. y 115; o N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlín, 1966, pp. 116 ss.

10. El que esta continuidad no resulte en modo alguno evidente por sí misma, sino que haya de ser valorada como un logro de la civilización, lo enseña una mirada retrospectiva a los comienzos del derecho positivo. En un primer momento, la concepción natural y evidente era la de que las reglas legales, los contratos, etc., se hacían efectivos en virtud de la decisión de quien políticamente ostentaba el poder; no vinculaban a sus sucesores, sino que debían ser confirmadas o renovadas. Un ejemplo típico lo constituye la continua renovación del edicto de los pretores romanos antes de su fijación por parte de Adriano.

través de aquel nivel general del contacto de sistemas. Esta dirección en absoluto funciona sin que haya fallos. No logra evitar que la administración, frente a los deseos políticos, se muestre resistiéndolos y boicoteándolos. Tampoco logra evitar que los políticos, en casos particulares, soliciten decisiones ilegales o no rentables económicamente. Por tanto se trata aquí de reconocer a tiempo que hay en juego cuestiones más fundamentales y que el problema debe ser puesto en juego en el nivel general —y rico en consecuencias— del contacto. Es este un nivel donde pueden ser activadas argumentos, motivos y ayudas institucionales de mucho mayor alcance. El juego táctico de los participantes consistirá típicamente, entonces, en el intento de alcanzar o evitar estos niveles generales de sentido.

Las relaciones entre *la administración y el público se encuentran ordenadas* de un modo estructuralmente análogo. Aquí queda señalado el nivel general de sentido del contacto a través de la legitimidad previamente asegurada de las decisiones una legitimidad reconocida por el público cuando, a grandes rasgos, los procesos políticos rinden satisfactoriamente. La legitimidad significa reconocimiento de la administración como sistema que toma decisiones. Por debajo de este nivel y dirigido por el mismo se trata del contenido de las decisiones individuales. En ellas, el público contribuye ejerciendo su acción mediante la exposición de intereses y de información. Tampoco aquí queda excluido que los miembros individuales no acepten y que permitan que se llegue a la coerción, esto es, a una prueba de fuerza y poder entre sistemas. Igualmente, tampoco puede evitarse con seguridad que la administración quebrante la ley y que, con ello, vaya más allá de los límites de su legitimidad cubierta en términos político-programáticos. En la medida en que este tipo de infracciones de la ley no queden reparadas dentro de instituciones burocráticas —por ejemplo, mediante la jurisdicción— debe existir la posibilidad de que el procedimiento se politice como un caso particular y sea transferido a aquel nivel general y rico en consecuencias. Ambas salidas, la coerción y la politización en el caso particular, son fenómenos secundarios extremadamente raros para el caso del sistema de la administración de los Estados industriales.

En la relación de la administración con su personal la generalización queda asegurada mediante aquel mecanismo de la condición de miembro que anteriormente hemos conocido como fundamento de la organización formal[11]. Las condiciones de entrada y salida regulan, en términos generales, qué derechos y deberes vienen ligados con los roles de miembro. En las fronteras trazadas de este modo, quien entra en la administración ha de permanecer preparado para trabajar según el criterio de las premi-

11. Cf. capítulo 13.

sas de decisión que le vengan continuamente comunicadas[12]. En el transcurso del proceso de comunicación, él mismo tiene la posibilidad, de recordar los límites de su subordinación y, con ello, de apelar a la relación propia de la condición de miembro en general. Del mismo modo, la administración también puede plantear la cuestión de la continuidad de la pertenencia frente a miembros inadecuados o insubordinados. También este es un modo de desplazar problemas desde la relación concreta de comunicación al nivel general y director de sentido. Evidentemente, para que la conducta cotidiana fluya y no tenga fricciones se requiere que lo que acabamos de describir no ocurra con demasiada frecuencia.

Si dejamos en el trasfondo las particularidades de estas tres fronteras de sistemas y realzamos lo común, se hace manifiesto que, en el caso del sistema de la administración altamente complejo de los Estados industriales, esta doble estructura del contacto en todas las fronteras de sistemas está institucionalizada. La diferenciación de estos niveles de sentido hace posible quitarle al contacto cotidiano la carga de los problemas fundamentales del reconocimiento mutuo y colocarla en procesos de elaboración de información muy complejos y ricos en presupuestos. Dicho con pocas palabras, esta diferenciación hace posible el incremento del potencial para la complejidad. Una administración puede alcanzar un alto grado de autonomía y complejidad propia únicamente bajo el presupuesto de que, por una parte, es reconocida como sistema más allá de sus fronteras y de que, por otra parte, encuentra roles de correspondencia para sus contactos cotidianos dados bajo condiciones variables. La administración, pues, solamente puede construir una estructura propia de programas de decisión cuando su continuidad y su elaboración a través de los miembros queda asegurada de un modo general. También aquí —lo mismo que en el caso de la diferenciación del entorno— estamos ante una condición estructural que debe quedar garantizada mediante el sistema político como un todo y que toma parte en la administración como sistema parcial del sistema político.

En la *dimensión temporal*, que aquí abordamos en último lugar, tienen validez otras condiciones de la autonomía. Como autoprogramación

12. El derecho administrativo alemán refleja esta diferencia en el concepto de «relación de fuerza especial» y distingue rigurosamente entre los actos administrativos que intervienen en la posición jurídica del empleado —es decir, que no tienen efectos en el entorno y que por tanto son impugnables— y aquellos que no lo hacen, sino que se limitan a dar forma a los roles que los empleados han adoptado generalmente. Cf., por ejemplo, K. Obermayer, *Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt*, Stuttgart/Múnich/Hannover, 1956; W. Brohm, «Verwaltungsvorschriften und besonderes Gewaltverhältnis»: *Die öffentliche Verwaltung* 17 (1964), 238-251; H. Malz, «Das Beamtenverhältnis als besonderes Gewaltverhältnis»: *Zeitschrift für Beamtenrecht* 12 (1964), 97-102.

del sistema de la administración, la autonomía solo tiene sentido cuando la administración *tiene tiempo suficiente* para aplicar sus programas. No está autorizada a desintegrarse como sistema social durante el tiempo de reflexión que precisa para decidir correctamente[13]. Ninguna autonomía —es más, ninguna construcción de sistemas— tendría lugar si una causa del entorno generara inmediatamente un efecto en el entorno, si la ocurrencia del príncipe fuera ley y la solicitud del ciudadano fuera un acto administrativo. La administración debe estar en disposición de trazar sus fronteras también temporalmente. Para ganar tiempo de elaboración, la administración debe separar su *input* y su *output* también temporalmente y no solo socialmente, según los participantes, u objetivamente, según los contenidos de sentido.

Todo esto suena evidente, pero se vuelve inmediatamente problemático si se plantea la pregunta de cuánto tiempo se le podrá otorgar a la administración o, con otras palabras, cuánto tiempo podrá esperar el entorno, o querrá hacerlo. La disponibilidad a esperar del entorno determina, en gran medida, el grado de complejidad e interdependencia de los programas y de las decisiones que puede lograr una administración. Cuantas más conexiones de sentido deban ser elaboradas en una decisión, cuanta más complejidad deban aprehender y reducir, cuanto mayor sea el número de oficiales que deban enrolar, tanto mayor será normalmente la duración del proceso de decisión. En determinadas circunstancias —pero no ilimitadamente— la administración puede evitar la presión de su complejidad interna acelerando su ritmo de trabajo[14]. El comportamiento contrapuesto de la prolongación de los tiempos de trabajo, que se presenta como dilación, es una estrategia funcionalmente equivalente para mitigar esta presión de los problemas[15]. En todo ello, cabe idear

13. Cf., a este respecto, el significado de la variable temporal en la teoría cibernética de sistemas de W. Ross Ashby, *Design for a Brain*, Londres, ²1954, espec. pp. 135 s., 144, 177 y 184.

14. Pueden encontrarse observaciones acertadas sobre la conexión general de interdependencia y ritmo en tanto fenómeno de civilización en N. Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziologische und psychogenetische Untersuchungen*, Basilea, 1939, vol. II, pp. 337 s. [*El proceso de la civilización*, FCE, Madrid, 2011]. Cf. también la consideración de la conexión entre especificación de roles y brevedad de tiempo en W. E. Moore, *Man, Time and Society*, Nueva York/Londres, 1963.

15. Bajo el punto de vista de la lentitud de la burocracia, esta solución del problema ha sido, desde hace tiempo, una característica más o menos crítica del comportamiento típicamente burocrático. Cf., por ejemplo, R. Doucet, «La Bureaucratie et les Bureaucrates»: *Journal des économistes* 78 (1919), 209-227 (210); Fr. Morstein Marx, «Freiheit und Bürokratie: Zur Natur des Amtsschimmels»: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 42 (1956), 351-382 (356 ss. y 361 ss.); L. Mendieta y Núñez, *Sociología de la burocracia*, México, D. F., 1961, espec. pp. 46 s.; R. Dubin, «Business Behavior *Behaviorally* Viewed», en Chr. Argyris *et al.*, *Social Science Approach to Business Behavior*, Homewood (IL), 1962, pp. 11-55 (30 ss.). Asimismo, se encuentran referencias interesantes de intentos de deshacerse del problema a golpe de decreto, según los cuales, ¡la rapidez debería

e implementar técnicas de organización y procedimiento. Por ejemplo, es típico de las comunicaciones verticales y apoyadas en el rango que precisen de menos tiempo que las horizontales. Una ordenación del trabajo unilateralmente orientada a ganar tiempo debería, empero, tener ciertas desventajas típicas respecto de la motivación para el trabajo, la disponibilidad para aprender, la racionalidad de la división del trabajo, la sensibilidad para los errores y otras cuestiones. Finalmente, no se puede pasar por alto que la ganancia de tiempo para el sistema significa, no pocas veces, una pérdida de tiempo para cada uno los procesos tomados individualmente; por ejemplo, cuando casos de un mismo tipo son reunidos y, en ese momento, son acumulados y resueltos rápidamente[16].

Si es correcto decir que la variable temporal está estrechamente conectada con muchas otras variables organizativas —si hubiera indefinidamente mucho tiempo disponible no habría problemas— y si es correcto, además, que la autonomía y complejidad alcanzables por parte del sistema de la administración dependen del tiempo disponible, entonces la pregunta de cómo gana tiempo la administración adquiere una enorme significación. A diferencia de la empresa privada, que gana tiempo mediante la formación de capital —esto es, mediante mecanismos monetarios— y que en ello permanece dependiente del funcionamiento de la economía, encontramos que el tiempo de la administración se apoya en primer término en el mecanismo de poder, esto es, en el funcionamiento del sistema político[17]. El tiempo de la administración consiste en la libertad de decidir o de no decidir, una libertad revestida de poder. El poder no permite ni ser distribuido con una dosificación precisa ni que produzca intereses, y por tanto no permite calcular costes en él. Con ello viene dado que también el tiempo que a la administración le es confiado para la decisión debe permanecer relativamente indeterminado. Ciertamente, para muchos comportamientos cabe establecer plazos, fijos o elásticos

unirse a la minuciosidad!; cf., en este sentido, M. Fellner, «Grundfragen des Verwaltungsverfahrens», en H. R. Külz y R. Neumann (eds.), *Staatsbürger und Staatsgewalt*, Karlsruhe, 1963, vol. II, pp. 345-363 (350 s.).

16. Asimismo, la automatización de la administración ha llevado a una ganancia de tiempo para el sistema que no se presta a ser saldado en la forma de una tramitación previa de casos individuales sino que consiste en que, por mor de la velocidad de flujo, más casos puedan ser elaborados con el mismo o menor personal.

17. Con ello no se debe negar o disminuir la significación del mecanismo monetario para la administración desde otros puntos de vista. Por principio, sin embargo, la administración es hecha limitadamente independiente del paso del tiempo no mediante la formación de capital sino solo mediante la formación de poder. Se trata de un principio que, por ejemplo, queda protegido por la anualidad del presupuesto y que recientemente ha sido puesto en peligro con los ataques a este principio. Esta cuestión se sitúa en estrecha conexión con la distinción entre expectativas de orden y de distribución, y será abordada una vez más en el capítulo 17.

(«adecuados»), pero ello se logra sin tener en cuenta la racionalidad del proceso de decisión, esto es, casi inevitablemente, haciendo un cálculo demasiado amplio. Tampoco la presión política o personal permite apenas cambiar algo. En todo caso, se logra una cierta aceleración para algunos procesos individuales a costa de otros[18]. En el capítulo 24 volveremos sobre las tensiones en la relación entre administración y público que surgen aquí. En este capítulo, solo nos queda afirmar que la autonomía de las administraciones modernas es también relativamente grande en la elección del momento temporal de sus decisiones, por lo que en todo caso una creciente complejidad del sistema administrativo no parece ser un obstáculo para ello.

Si ahora le echamos un vistazo a las condiciones y restricciones de la autonomía de la administración desde las perspectivas sociales, objetivas y temporales, entonces salta a la vista su entrelazamiento con el problema de la complejidad de la administración. La autonomía es exigible para mantener con capacidad de rendimiento a sistemas de mayor complejidad. Precisan de sus procesos internos de decisión —unos procesos de gran efecto— para regularse a sí mismos. Por otro lado, también la complejidad se convierte en garante de la autonomía. Tampoco la política se permitirá intervención alguna que no venga asesorada a menos que quiera lograr el estancamiento de los asuntos. Un sistema altamente complejo no puede ser dirigido de manera precisa desde una de sus fronteras según la ley de causa y efecto. Debe colaborar continuamente si es que ha de ser no solo perturbado sino estimulado para determinados comportamientos. De ello resultan consecuencias de amplio alcance para el estilo de la planificación y manejo de estos sistemas. Volveremos sobre ellas en el último capítulo de esta parte.

La tesis de que los sistemas administrativos altamente complejos deben ser relativamente autónomos precisa, finalmente, de una garantía frente a un malentendido. Con esta tesis no se toma posición alguna respecto del tema, viejo y muy discutido, del poder de la burocracia[19]. De esta discusión nos separa ya en primer lugar nuestro concepto de admi-

18. Entonces, también el punto temporal en que se decide es una reserva para intercambios y soluciones de compromiso de todo tipo, para estrategias contrapuestas lo mismo que para otras conscientemente dañinas o «de castigo» de los miembros de la administración. Es un refugio para la muestra de deferencia o para reaccionar ante irritaciones, lo que no podría ya hacerse efectivo en la cosa misma con una programación exhaustiva del decidir. Sobre el amplio uso de esta libertad nos cuenta, de América Latina, L. Mendieta y Nuñez, *op. cit.*, pp. 127 s.; cf., asimismo, Fr. Morstein Marx, *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, Berlín, 1965, pp. 158 s.

19. Para una de las mejores exposiciones sobre este tema, cf. B. Gournay, «Un groupe dirigéant de la société française: Les grands fonctionnaires»: *Revue Française de Science Politique* 14 (1964), 215-242 (231 ss.); cf., asimismo, R. Bendix, «Bureaucracy and the Problem of Power»: *Public Administration Review* 5 (1945), 194-209, reimpresión en R. K. Merton,

nistración, que se refiere a la producción, sin más, de decisiones de tipo vinculante, también en los parlamentos y los juzgados. Esto es, se refiere más bien al concepto de *government* antes que al de poder ejecutivo. Por otra parte, lo que frecuentemente subyace a la discusión son simples teorías del poder, las cuales, por ejemplo, subrayan que la inevitabilidad de la posición o del saber significa ya poder[20]. Si la autonomía implica también poder sobre sí, entonces con ello no viene dado todavía, en modo alguno, un poder sobre otros. Y la inevitabilidad de la función no significa aún en modo alguno que quien desempeña la función posea la posibilidad de organizar el poder y aprovecharse de este. Finalmente, en el temor de que la burocracia haya usurpado poder —o vaya a hacerlo— se esconde, inadvertidamente, la premisa clásica de una suma de poder constante. Ello ocurre en la medida en que se acepta que una ganancia de poder de la burocracia debe llevar a una correspondiente pérdida de poder por parte de los políticos o incluso del pueblo. En este punto, tenemos únicamente la posibilidad de mantenernos libres frente a este tipo de conclusiones. No será hasta la última parte de nuestras investigaciones cuando tendremos los medios suficientes para aprehender algunas de estas cuestiones dentro de una teoría general del poder*.

A. P. Gray, B. Hockey y H. C. Selvin (eds.), *Reader in Bureaucracy*, Glencoe (IL), 1952, pp. 114-135.

20. Contra ello, tenemos justamente a M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, ^{4}1956, pp. 26 s.

* Esta parte del libro, claramente, quedó sin escribir [*N. del E.*].

15

POTENCIAL DE COMUNICACIÓN

Todos los sistemas sociales reducen la complejidad de su mundo y construyen, con ello, sentido. En el transcurso de este proceso, elaboran informaciones (también cuando este proceso no es organizado como «trabajo») y dependen, por tanto, de la comunicación entre sus participantes. Su rendimiento comunicativo limita su capacidad de aprehensión de complejidad. Su proyecto de mundo no puede mostrar más posibilidades de las que pueden transmitirse y ponerse en la base de la acción social.

Para los sistemas sociales simples, el lenguaje configura la frontera interior de su mundo. El lenguaje es una «visión del mundo»[1] y posibilita hablar rápidamente y entenderse en un corto lapso de tiempo, esto es, permite actuar con celeridad en un complejo sistema de sentido. El lenguaje es un fundamento imprescindible de toda concepción y reducción de la complejidad en los sistemas sociales. Su rendimiento, con todo, parece permanecer, en lo esencial, constante en la parte historiográficamente visible de la historia de la humanidad. Los sistemas sociales simples, por tanto, en su rendimiento comunicativo, no van esencialmente más allá de lo que en cierto modo el lenguaje dice de sí mismo. El lenguaje les atribuye su ser. Se presenta, por consiguiente, como «lenguaje natural», del mismo modo que el derecho, en primer término, es experimentado como «derecho natural». Esto es, se presenta como parte del ser mismo[2]. Las palabras son vistas como propiedades de las cosas. Y tan «lógico», constan-

1. Es así como reza la conocida fórmula de Humboldt. Véase, sobre todo, W. von Humboldt, *Über die Verschiedenheit des menschlichen Sprachbaues und ihren Einfluss auf die geistige Entwicklung des Menschengeschlechtes*, en *Werke*, ed. de A. Flitner y K. Giel, vol. III, Darmstadt, 1963, pp. 368 ss., espec. pp. 433 s. [*Sobre las diferencias de la estructura del lenguaje humano y su influencia sobre el desarrollo intelectual de la humanidad*, trad. de A. Agud, Anthropos, Barcelona, 1990].

2. La exposición clásica de esta concepción del lenguaje se encuentra, ya como teoría y por ello dudosa, en el *Crátilo*, de Platón.

te y ordenado como lo está el lenguaje se presenta también el mundo. Es este un mundo de menor complejidad, en el que toman parte todos los miembros de la sociedad de manera plena.

Se alcanza otra ganancia de complejidad, más allá de la dada por el lenguaje, mediante la diferenciación funcional de la sociedad. Esta hace posible que en los sistemas parciales de la sociedad —por ejemplo, en la economía, en la ciencia o en la política— se elaboren más intensivamente ciertas secciones del mundo sin tener en cuenta si otros ámbitos podrán mantener su comprensión del asunto. Así pues, entre los sistemas parciales de la sociedad, el proceso de comunicación ha de ser intensificado y perfilado en torno a la transferencia de complejidad ya reducida. Mientras que el lenguaje, en su conjunto, sirve a numerosas funciones —no solo a la transferencia de sentido, sino también a la autoexposición y la expresión de sentimientos, a la puesta a prueba y el reforzamiento de la solidaridad, a la enseñanza y aprendizaje de habilidades sociales y la motivación para proseguir el contacto—[3] ahora, en numerosas relaciones, se depende de una información precisa y fiable.

Los sistemas administrativos organizados son, en sus relaciones con el entorno, y por tanto también en su transcurrir interno, una consecuencia de esta necesidad de transmisión de complejidad ya reducida. Su función consiste en encontrar una selección a partir de un ámbito estructurado de posibilidades y establecerla como solución correcta de problemas. Permanece sin tener contacto directo con las cosas en el ámbito de lo verbal (a no ser tinta y papel). Sin embargo, va más allá del mero uso del lenguaje para aprehender más complejidad y para poder reducir y reconducir de manera fiable a una solución correcta.[4] En comparación con el habla a secas, hay aquí un rendimiento adicional, que mayormente queda explicado como aplicación del poder. Esta es, sin embargo, una explicación preliminar y casi tautológica. Solo un análisis más preciso del proceso comunicativo, en el que el poder es construido y aplicado, permitirá dejar claro cómo tiene lugar este rendimiento adicional respecto de la mera habla y qué problemas deberán con ello ser resueltos. El poder es, pues, la generalización del efecto de un rendimiento reductivo individual y depende del modo y del alcance de las posibilidades que son reducidas, así como de los mecanismos generalizadores que aseguran la transmisión de los efectos. Desde ambos puntos de vista, el poder es un resultado de la organización del proceso de elaboración de información (y no ocurre, como

3. Esta multiplicidad de las funciones del comportamiento lingüístico-comunicativo se puede ver particularmente bien en la vida familiar. Por lo demás, los órdenes sociales arcaicos ofrecen buenos ejemplos de un comportamiento aún no especializado en la transmisión de información. Cf., a este respecto, B. Malinowski, «The Problem of Meaning in Primitive Languages», en C. K. Ogden e I. A. Richards, *The Meaning of Meaning*, Londres, [10]1960, pp. 296-336.

expone la doctrina clásica sobre las organizaciones, que la organización sea una consecuencia del poder del gobernante o del propietario)[4].

Dado que ni el rendimiento del lenguaje ni la amplitud de la capacidad de atención y de contacto del hombre pueden ser esencialmente ampliados, todo incremento del potencial de comunicación y del rendimiento de reducción ha de ser alcanzado mediante la organización. El carácter limitado de la amplitud de la capacidad de atención y de contacto del hombre es el problema crítico al que se refiere todo rendimiento de organizaciones[5]. No es sino en los últimos pocos años cuando ha sido postulada —y se ha hecho visible en algunos principios[6]— una teoría de las organizaciones y, en particular, de la división del trabajo y de la técnica de comportamiento especialmente referida al proceso de decisión. Esta teoría no puede ser aquí presupuesta ni tampoco, naturalmente, elaborada. Tenemos que conformarnos con establecer algunas de las transformaciones a las que está sometido el contacto comunicativo elemental de las personas cuando su comportamiento está especializado —a través de la organización— en la elaboración común de información. Una alteración tal del comportamiento natural permite transmitir una representación acerca del modo como, en las administraciones, es incrementado el potencial de comunicación a través de la organización de sistemas y cuáles son los mecanismos sociales niveladores requeridos para hacer posible este efecto y hacerlo estable.

4. En la reciente investigación estadounidense sobre las organizaciones se encuentra —con mucha frecuencia más implícita que explícitamente— una tendencia a disolver los problemas de poder en problemas de comunicación sin que la relación teórica de ambos quede suficientemente esclarecida. Así, surge en ocasiones la impresión de que todos los problemas pueden ser resueltos con un hablar mucho más amable y con una correcta comprensión; o, al menos, de que todas las aplicaciones del poder deberían poner en marcha este intento. Mediante la exigencia de derivar la teoría del poder de la teoría de la organización del proceso de comunicación, estas conclusiones no quedan ya cubiertas.

5. Ch. I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (MA), 1938, pp. 104 ss., con consideraciones que han sido precursoras para la moderna teoría de las organizaciones.

6. Cf., como panorámica sobre algunos principios de investigación y para referencias bibliográficas, N. Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*, Colonia/Berlín, 1966, pp. 47 ss. El desarrollo ulterior queda impedido, sobre todo, por dos prejuicios: el concepto de decisión sigue vinculado en amplia medida a un rendimiento reductor de sistemas psíquicos (por ejemplo, vistos como «actos de voluntad del individuo») y no es aprehendido sociológicamente como proceso de un sistema social (por ejemplo, como absorción general de complejidad mediante la comunicación a los demás de las premisas de decisión). La teoría de la división del trabajo sigue, pues, ampliamente orientada a la acción productora de las cosas (esto es, a la producción industrial), la cual permite una fragmentación en partes. Y esta teoría, en cambio, no está orientada a la elaboración de información en común. Dicha elaboración tiene que contar con ámbitos de atención entrecruzados. Y este tipo de ámbitos o bien aprovechan con sentido este entrecruzamiento o bien deben eliminarlo para economizar el escaso potencial de atención.

En los sistemas sociales que, como las administraciones, están especializados en la elaboración de datos, pueden observarse este tipo de transformaciones en *las premisas del comportamiento*, en *el comportamiento mismo* y en referencia a *las consecuencias del comportamiento.*

En las situaciones naturales, no distorsionadas por la organización, es un presupuesto de todo entendimiento un difuso haberse entendido previamente que se basa en una historia vivida en común. Este haberse entendido previamente va mucho más allá del conocimiento común de una lengua e incluye, por ejemplo, asunciones sobre expectativas y normas comunes de comportamiento; sobre la simultaneidad de la vivencia y del tiempo que transcurre para todos igual de rápido; sobre la accesibilidad por todos lados de las cosas para todos; sobre el carácter intercambiable del punto desde el que se hace la observación; sobre el saber y no saber que cabe esperar de los otros, etc.[7]. Estas premisas toman un carácter normativo dado que se es dependiente de ellas, de tal manera que un boicot de estos fundamentos comunes —por ejemplo mediante la desconfianza, con preguntas incisivas acerca de los fundamentos, con un comportamiento basado en premisas no esperadas o mediante otros comportamientos similares— tropieza con el rechazo cuando no ya con sanciones[8]. En todo ello, operan la historia y el haberse entendido previamente, la mayor parte de las veces de manera latente[9]; asimismo, se convierten en premisas solamente de manera puntual en el caso de que haya perturbaciones. El proceso comunicativo tiene la función de afirmar sus premisas de manera continua, precisamente en virtud de que emplea tales premisas solo implícitamente y no permite tematizarlas[10].

7. Alfred Schütz ha llamado la atención sobre premisas de este tipo y ha intentado explicarlas como «mundo de la vida» [*Lebenswelt*]. Cf. A. Schütz, *Collected Papers*, 3 vols., La Haya, 1962-1966.

8. H. Garfinkel ha desarrollado experimentos reveladores en este sentido. Cf. «A Conception of, and Experiments with, 'Trust' as a Condition of Stable Concerted Actions», en O. J. Harvey (ed.), *Motivation and Social Interaction: Cognitive Determinants*, Nueva York, 1963, pp. 187-238; e íd., «Studies of the Routine Grounds of Everyday Activities»: *Social Problems* 11 (1964), 225-250.

9. En la literatura fenomenológica, esta latencia queda descrita como «anonimato» del *alter ego* que co-opera. Esto quiere decir que quien vive y experimenta no es consciente de la constitución social de su mundo de la vida y de la complejidad de otras posibilidades que está encerrada en dicha constitución. Cf., por ejemplo, A. Schütz, *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt*, Viena, 1932, pp. 220 ss. [*La construccion significativa del mundo social*, Paidós, Barcelona, 1993].

10. Una forma de esta afirmación que ha sido muy tenida en consideración es la broma. Cf. N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlín, 1964, pp. 341 ss. Junto a ello hay medios puramente lingüísticos; por ejemplo, el tono de una afirmación mediante adjetivos cargados de valoración, que únicamente pueden ser utilizados de manera casual sin que se le responda al adjetivo como tal.

Frente a ello, es típico de los sistemas organizados de elaboración de información el que traten de poner bajo controles este difuso haberse entendido previamente, que traten de arrojar luz sobre él y de hacerlo consciente. Es asimismo típico que intenten decidir ellos mismos sobre las premisas de la decisión y, con ello, que traten de establecer racionalmente, y hasta nuevo aviso, cuáles son las asunciones de las que parte cada contribución individual. Solo así pueden ser coordinados los rendimientos de decisión altamente complejos e interdependientes. La historia del sistema queda así establecida como la historia de las decisiones previas en los registros y la confianza es sustituida por las actas. Al mismo tiempo, el proceso de la comunicación queda descargado de la función de activar continuamente de nuevo sus premisas e implicaciones y de afirmarlas con ello. Se sostiene firmemente ya con decisiones explícitas. El hecho de que la organización formal —que busca alcanzar esto— pueda activar solo una parte del conjunto de la realidad vital del sistema social una y otra vez, constituye un lugar común de la reciente sociología de las organizaciones. Sin embargo, tampoco puede discutirse el hecho de que dicha organización transforma profundamente la situación de la interacción natural elemental. La esencia comunicativa de la administración alcanza una mayor complejidad, una alterabilidad más fiable y un ritmo de desarrollo más rápido si las premisas de cada comunicación pueden ser fijadas claramente y citadas con facilidad cuando ello es requerido. No es casual que el concepto de las premisas de decisión se sitúe en el centro de la reciente teoría de las organizaciones centrada en la teoría de la decisión[11].

En el marco de la programación de premisas de decisión hay numerosas técnicas que regulan la carga de comunicación y que se acuerdan con el potencial de comunicación alcanzable. Por una parte, se distinguen los diferentes principios de la división del trabajo según las exigencias planteadas a la comunicación que se coordina. Por otra parte, hay, en amplia medida, posibilidades de sustituir instrucciones relativas a un caso particular por regulaciones generales que ahorren comunicación. Finalmente, ha de representarse el nivel de exigencia que ha de resultarle suficiente a una decisión como una variable con cuyo cambio la carga de comunicación se incrementa o cae. Las decisiones óptimas precisan de más información y más comunicación que las decisiones meramente útiles. Todo ello son temas conocidos y ampliamente discutidos de la ciencia general de las organizaciones y aquí no podemos entrar en ellos con detalle.

Hasta aquí llega lo referente a las premisas de la comunicación. Para el comportamiento comunicativo mismo resulta significativo —en las administraciones— que la esperada productividad venga perfilada según el pa-

11. Cf., por ejemplo, H. A. Simon, «Administrative Decision-Making»: *Public Administration Review* 25 (1965), 31-37 (espec. pp. 34 ss.).

trón de la comunicación en un sentido enteramente especial, a saber, el de la comunicación del resultado de una elaboración de información, esto es, según el patrón de la transmisión de un rendimiento reductivo[12]. De los otros componentes de la comunicación, por ejemplo, de los expresivos o motivadores, ha de hacerse abstracción, dado que representarían una carga inútil para la función específica de la administración. Ni la autoexposición de la persona ni la motivación para proseguir el contacto son algo que haya de ser rendido en el mismo proceso de trabajo. Lo primero debe ser aplazado, lo segundo debe ser asegurado mediante la motivación general para la condición de miembro. Una descarga y una especificación funcional del proceso comunicativo como la descrita incrementa el rendimiento. Es presupuesto para que la comunicación se perfile con precisión de acuerdo a la «información exigible»; esto es, para que no se proporcione ni más ni menos sentido que el necesario[13]. Al mismo tiempo, el mismo proceso de decisión del sistema puede también ser ordenado según la división del trabajo. Ello es así cuando las contribuciones singulares al proceso de decisión del sistema son exteriorizadas y repartidas de tal modo que se pueden alcanzar las ventajas de la especialización así como evitar la duplicación del trabajo. De esta manera, las contribuciones se vuelven autentificables. Si una comunicación permanece poco clara o discutida, o demuestra ser falsa, cabe remitirse al mensajero. Este es visible como autor y es responsable; y no puede negar que tenía en mente una determinada comunicación. Esta imputabilidad no efectúa únicamente un disciplinamiento anticipatorio del rendimiento laboral, sino también una esencial aceleración de los procesos de clarificación de sentido y de control; esto es, efectúa igualmente un incremento del potencial de comunicación en su conjunto.

Si la especificación del comportamiento comunicativo es llevada a cabo hasta este punto, entonces igualmente han de sacarse consecuencias en el ámbito de los efectos del comportamiento. Estas no pueden dejarse a merced del azar o de la comprensión de los destinatarios; tanto más cuando se le ha privado al proceso de la comunicación de fuerza de promoción y motivación. La comunicación individual misma no se ocupa ya de

12. También aquí habría que hacer notar que la «productividad esperada» no cabe ser equiparada con la plena realidad social, sino que solo proporciona la orientación primaria del sistema. Es hoy generalmente admitido que junto a la comunicación formal se da otra informal, que junto a la directa y responsable se da también la indirecta y enmascarada, así como el que estos fenómenos «contra-estructurales» sean necesarios y cumplan funciones positivas. Cf. N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, cit., espec. pp. 190 ss. y 363 ss.

13. Véase el concepto de «determinidad exigible» en J. Pietzsch, quien señala justamente este postulado, cf. *Die Information in der industriellen Unternehmung: Grundzüge einer Organisationstheorie für elektronische Datenverarbeitung*, Colonia/Opladen, 1964, p. 41.

que quien participa esté preparado para utilizar la información recibida como premisa de decisión; este, pues, debe haber tomado medidas para ello. La garantía de una ulterior utilización de la información procesada es lo único que le proporciona su sentido a todos los esfuerzos por incrementar el potencial de comunicación. No se ha de trabajar únicamente para el «cementerio de actas».

Sin embargo, este problema resulta difícil de resolver en la práctica. En toda administración, pueden y deben ser institucionalizadas formas incuestionadas de transferencia de efectos y su reconocimiento ha de ser formalizado como requisito para la condición de miembro. Esto ocurre en virtud del hecho de que se crean posibilidades de la decisión interna que vinculan a los otros participantes, sobre todo mediante una organización jerárquica de las competencias de decisión[14]. No todas las comunicaciones fácticas emplean este tipo de competencias de decisión; es más, solo una pequeña parte de ellas lo hacen. La posibilidad de dar lugar a una decisión ha de darse en todos los casos más importantes. De otro modo, la elaboración de la información eventualmente no podría concluirse y los conflictos no podrían ser resueltos.

Con ello no queda garantizado, ni mucho menos, que las comunicaciones informadoras, que no pretenden competencia alguna, no vayan a desembocar finalmente en decisiones. Presumiblemente, la cuota de pérdidas de lo escrito en vano en las administraciones es relativamente alta, sobre todo en los niveles de rango superior. Ello depende de que no todo trabajo puede ser estructurado previamente a partir del resultado, de que es, pues, un fenómeno colateral de la superior complejidad e incertidumbre de la situación de decisión.

Un sistema social organizado que, desde diversos puntos de vista —en premisas, ejecución y efectos—, ponga el comportamiento comunicativo bajo la peculiar disciplina de la unilateralidad y del incremento en el rendimiento ha de satisfacer determinadas exigencias. Sin dicha satisfacción, este sistema social no sería posible como sistema social de interacción. Ante todo, es necesario que, en gran medida, haya absorbido complejidad a través de su estructura. Y ello, sobre todo, desde dos puntos de vista: la motivación para el trabajo debe haber sido asegurada de

14. Ha de distinguirse igualmente entre las comunicaciones que pretenden tomar competencias para la decisión vinculante de aquellas que no lo hacen. Cf., igualmente, la distinción entre «sistema de competencias» y «sistema de comunicaciones» en H. Albach, «Organisation: Betriebliche», en *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 8, Stuttgart/Tubinga/Gotinga, 1964, pp. 111-117. Frente a ello, no me parece posible separar, conceptual y empíricamente, los procesos de decisión, el flujo de información y el de comunicación, tal y como propone H. Albach en su estudio «Entscheidungsprozesse und Informationsfluß in der Unternehmensorganisation», en E. Schnaufer y K. Agthe (eds.), *Organisation*, Berlín/Baden-Baden, 1961, pp. 355-402.

modo general, por lo cual, al mismo tiempo, las distinciones individuales en los motivos de acción quedan niveladas en lo posible. El flujo de la comunicación debe fluir con fiabilidad, y ello con independencia de las estructuras de personalidad de quienes lo mantienen fluyendo, hasta cuando los participantes no pueden estar presentes. Por otra parte, el comportamiento debe quedar «programado» mediante la decisión previa. Ello es así porque una comunicación en la que falte toda motivación personal directa presupone los requisitos de otras reglas de selección y elaboración de informaciones.

Una absorción de complejidad mediante estructuras de sistema como la descrita tiene siempre éxito en mayor o menor medida. Un resto de problemática no resuelta permanece y adviene al comportamiento cotidiano en una forma transformada. Quizás lo haga como «consecuencias disfuncionales» de las decisiones de estructura dominantes o en la forma de «costes» psíquicos de la condición de miembro[15]. A la realización de un potencial de elaboración de información alto y especializado pertenece también, consecuentemente, el que estos problemas derivados puedan ser resueltos o, al menos, que se los pueda mantener dentro de los límites de unas dificultades e impedimentos a la actividad que entren dentro de lo tolerable.

Algunos ejemplos pueden aclarar esto que acabamos de decir. Las necesidades expresivas de la autoexposición no pueden ser enteramente expulsadas de la marcha del trabajo y de sus modos de comunicación. Ante todo, influyen en lo que puede ser conjuntamente comunicado de modo indirecto. Los medios de expresión están, sin embargo, muy restringidos y frecuentemente solo son interpretables por los iniciados. También el medio enseña a renunciar a la originalidad. Y, sin embargo, se hace uso de todas las posibilidades para transmitir a los demás quién se es —mediante el tamaño de la fachada de cristal del despacho, el tamaño del escritorio, los colores de los sobres, lo que viene facultado por su firma; y, na-

15. Esta concepción de las estructuras de sistema como tales que reciben, transforman, reducen y transmiten contradicciones y conflictos se amplía en la teoría de sistemas general y sociológica, en particular en la sociología de las organizaciones. Cf., por ejemplo, G. Sjoberg, «Contradictory Functional Requirements and Social Systems»: *The Journal of Conflict Resolutions* 4 (1960), 198-208; N. J. Smelser, *Theory of Collective Behavior*, Nueva York (NY), 1963, pp. 67 ss. y *passim*; P. M. Blau y W. R. Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco (CA), 1962, espec. el resumen de pp. 242 ss.; A. N. Bertrand, «The Stress/Strain Element of Social Systems: A Micro Theory of Conflict and Change»: *Social Forces* 42 (1963), 1-9; R. L. Kahn, D. M. Wolfe, R. P. Quinn y D. J. Snoek, *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, espec. el resumen de pp. 392 ss. Véase, asimismo, W. J. Gore, *Administrative Decision-Making: A Heuristic Model*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 38 ss., para el concepto de una particular *tension network* al servicio del procesamiento y resolución de este tipo de tensiones.

turalmente, mediante el título y la posición de rango—. Todo ello recarga la economía de la organización, pero disminuye relativamente poco la ejecución del trabajo.

Otra consecuencia típica es la estrechez de los fundamentos para el entendimiento. Se parte de un mínimo de consenso específico a los roles y se permanece, por lo demás, indiferente frente a los otros roles del compañero. La relación cordial está limitada a las exigencias de la actividad y el rendimiento, y no profundiza hacia lo personal. Por consiguiente, no se llega a un consenso amplio, abarcador y fiable, que resultase suficiente para efectuar cambios de rumbo, para superar crisis o para poner en marcha un nuevo tipo de comportamiento que en un primer momento resulta delicado. Con esta estructura interna, no cabe esperar de la burocracia ni virtudes combativas ni disposición al riesgo, pues no pueden activar ningún apoyo social para ello.

Del hecho de que la comunicación esté organizada de modo auténtico, imputable y responsable, surgen obstáculos para la comunicación de un tipo particular[16]. Tienen tanto mayor peso cuanto más inmediatamente afectan a la función de elaboración de la información. Sobre todo, la comunicación escrita y, en particular, aquella dirigida hacia arriba, queda tan procesada bajo el filtrado de todo lo que pueda resultar sospechoso, que de ningún modo puede dañar al emisor. Con ello, queda desfigurada la información que el receptor podría recibir para poder cumplir su tarea. Con controles resulta difícil ponerle remedio, puesto que estas armas sufren de idéntica corrosión. Más bien, podrá esperarse que un avance hacia una comunicación aún más impersonal —y donde la comunicación automatizada vaya más lejos— mitigará esta problemática.

Otros problemas consecutivos se relacionan con la diferenciación dinámica de la sociedad, con la separación entre sistema y entorno en tanto condición del incremento de la actividad y el rendimiento. Los presupuestos particulares de la comunicación y el entendimiento, creados en la administración, no se pueden presuponer en el entorno. Esto hace necesario distinguir, en el lenguaje y estilo de la comunicación, entre tráfico interior y exterior; y hace necesario, igualmente, someter las informaciones dirigidas hacia fuera a una particular elaboración. Lo que, internamente, puede decirse de forma abreviada y abiertamente, no puede bajo ningún concepto ser llevado hacia fuera sin que se suavice. En ocasiones, el entorno contiene más información, y más segura, que la poseída en el interior; y en ocasiones también el entorno posee menos. De manera típica, la comu-

16. Se trata de un tema muy abordado en la ciencia de las organizaciones. Cf., en lugar de otros, L. O. Thayser, *Administrative Communication*, Homewood (Il.), 1961, espec. pp. 143 ss.

nicación con el entorno no viene presentada como conclusión forzosa de unos hechos conocidos sino más bien como una decisión fundada. Y no ocurre rara vez en el ámbito jurídico que, en la fundamentación, se encierre necesariamente más trabajo que en la decisión misma. Si se acepta que, frente a la política, siempre ha de fundamentarse de nuevo por qué *no* se ha decidido, entonces cabe evaluar cuáles son los requisitos de exposición bajo los que la administración se sostiene por sí sola mediante la diferenciación entre lo interior y lo exterior. Y habrá de fundamentarse también por qué no resulta posible concentrar todo el potencial de comunicación en la carga de decisión.

Finalmente, ha de considerarse que no solo el envío de comunicaciones, sino también su recepción desde el entorno, está condicionada a través de la estructura y ligereza de la comunicación interna. Facilitar para una cosa significa, siempre, complicarlo para otra. Así, la red interna de comunicación funciona como un filtro selectivo frente al entorno. Lo que en el sistema puede ser transmitido es percibido con preferencia[17]. La diferenciación de los lenguajes y modos de comunicación, hacia el interior y el exterior, hace que la sensibilidad de la administración hacia informaciones de nuevos tipos se convierta en un problema, para el cual, por ejemplo, han de implementarse unas particulares exigencias para corregir carencias del sistema.

Estas pocas consideraciones adicionales, situadas en los márgenes de nuestro tema, deberían dejar claro que un incremento del potencial de comunicación de la administración no solo es un programa de racionalización sino que se trata también de una posibilidad real que, sin embargo, pone al equilibrio social bajo exigencias crecientes; requiere de él la introducción, funcionalmente consciente, de numerosos mecanismos de corrección y compensación y, en último término, requiere de una planificación de sistema sociológica. Esta necesidad de una teoría con un potencial superior para la complejidad se nos hará más clara cuando volvamos de nuevo sobre el problema de los criterios del contenido de la decisión, sobre el problema de la racionalidad de la administración decisoria.

17. Así, también, J. G. March y H. A. Simon, *Organizations*, Nueva York/Londres, 1958, pp. 164 s., quienes ven en ello un proceso de «absorción de inseguridad» a través de sistemas sociales.

16

RACIONALIDAD DE LA DECISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

Desde que se tuvo que abandonar el tradicional modelo teleológico de acción y la determinación de la racionalidad mediante auténticos fines, no se ha podido fundamentarse ya una teoría general de la acción racional[1]. Esto permite que se nos presente como pleno de sentido que tomemos como punto de partida el que solo haya racionalidad específica al sistema. De este modo, nos confrontamos, asimismo, con las consideraciones comprensivas de la sociología sobre las consecuencias de una creciente diferenciación funcional-estructural de la sociedad en sistemas parciales relativamente autónomos. No cabe ya reducir a un denominador común los criterios de selección, de ordenación de pasos en la decisión y valoración de resultados en el derecho, en la investigación científica, en el cálculo económico, en la realización de una obra de arte o en la táctica política. Ante todo, no es ya posible reducir la multiplicidad de las racionalidades a una distinción de fines ni remitirlos, en último término, a un fin común. La racionalidad de fines parece ser una forma específica de racionalidad entre otras y solo parece funcionar en determinados ámbitos de la sociedad de una manera adecuada al sistema y al entorno —por ejemplo, en la producción industrial—. En particular, el desarrollo del derecho positivo y, muy recientemente, el de la automatización de los procesos de decisión sugieren la suposición de que hay al-

1. Véase la exposición y crítica de los esfuerzos en pos de una axiomática clausurada y abarcadora de la acción racional en P. Suppes, «The Philosophical Relevance of Decision Theory»: *The Journal of Philosophy* 58 (1961), 605-614. De ahí se ha sacado la conclusión, por parte de otros autores —y que nosotros tomamos aquí para un análisis sociológico—, de que los criterios de racionalidad han de ser relativizados en relación a sistemas o entornos de sisrema. Véase M. W. Shelly y G. L. Bryan, «Judgements and the Language of Decision», en Íd. (eds.), *Human Judgements and Optimality*, Nueva York/Sydney, 1964, pp. 4-36 (15).

ternativas para las racionalidades de fines[2]. Por consiguiente, no podrá evitarse que se responda a la pregunta de en qué formas y según qué criterios queda racionalizada la decisión de tal manera que la respuesta sea diferente de un sistema a otro. Asimismo, tampoco podrá evitarse buscar el sentido de estas diferencias en distintas funciones de la sociedad, ámbitos del entorno y problemas relativos a la autoconservación.

La administración, a diferencia de otros ámbitos parciales del sistema político, encuentra su función específica en la elaboración de soluciones justas a problemas sobre la base de unas premisas de decisión políticamente establecidas. Por «justicia», sin embargo, ha de entenderse aquí una relación de las decisiones entre sí.

Dado que la administración puede partir de una complejidad social reducida en lo político y en la sociedad —esto es, que opera en un campo ya estructurado—, está ella en disposición de alcanzar una cierta medida de consistencia en la solución de problemas, dentro de un espacio de decisión limitado pero aún no abarcable por la mirada[3]. Esta consistencia, naturalmente, no puede significar que se quede libre de contradicciones en un sentido controlable y rigurosamente lógico. Bajo ningún concepto puede presuponerse, para la administración en su conjunto, una ordenación del rango de todos los valores relevantes que esté libre de contradicciones o siquiera una ordenación transitiva. Y tampoco se puede aspirar a ello. Más bien, la compatibilidad de las decisiones solo puede consistir en que determinadas soluciones a problemas bloquean otras tan poco como resulte posible. Cuanto más alta sea la consistencia susceptible de ser alcanzada, tanto mayor será el número de metas políticas que podrán resultar acomodadas y estabilizadas en una rutina; tanto mayor será la capacidad del sistema político para absorber exigencias y tanto mayor podrá ser la complejidad de su entorno social.

Esta función, ampliamente absorbente, es, en primer término, de una importancia decisiva para la perduración y autonomía del sistema de la administración. También (y justamente) frente a los movimientos fluctuantes de la política, la administración queda independizada en virtud del hecho de que cuida y defiende la consistencia de la decisión con lo ya decidido y con lo que aún queda por decidir en el futuro. Igualmente, queda independizada también mediante el hecho de que no puede ceder

2. Cf., a este respecto, H. P. Dreitzel, «Rationales Handeln und politische Orientierung: Zur Soziologie des politischen Verhaltens in der wissenschaftlichen Zivilisation»: *Soziale Welt* 16 (1965), 1-26; N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlin, 1964, espec. pp. 134 ss.

3. Cf. C. J. Friedrich, *Man and his Government: An Empirical Theory of Politics*, Nueva York (NY), 1963, pp. 471 s. También este autor ve en la consistencia de la decisión (en un sentido no definido con precisión) un rasgo esencial de la burocracia.

a cada impulso; y ello por consideración de otras posibilidades o de complejos efectos retroactivos con demasiados resultados adversos. El que esta perspectiva puede llevar a ver como una desventaja la incalculabilidad de las consecuencias, o incluso la misma novedad, es algo conocido y es un signo de que la administración, con mucha frecuencia, no sabe ya habérselas con su complejidad propia.

Si esta disposición del carácter burocrático debe ser valorada como consecuencia disfuncional de aquel principio sistémico de la consistencia, entonces esto se aplica, con mayor fuerza, para un segundo problema. Los instrumentos con los que la administración controla y expone la consistencia de la decisión no recubren ya con exactitud la función de absorción de exigencias políticas y de la complejidad de la sociedad. La administración se sirve sobre todo de la conceptualización jurídica y del cálculo de costes de la economía para posibilitar la comparación con otras decisiones. Estas técnicas permiten precisar, según la racionalidad de la decisión, el postulado sociopolítico de la consistencia, que en gran medida resulta poco claro; y ello con un ostensible sacrificio de sentido y alcance. Los lenguajes de decisión y control de la administración se convierten, así, en metas sustitutorias que, al ser más fáciles de manejar bloquean el que se pueda ver la función sistémica de la administración[4]. Este proceder de una sustitución (siempre insuficiente) de problemas externos por internos no es solo la fuente de todas las dificultades de adaptación de la administración respecto de su entorno. Es asimismo el fundamento de lo que dicho proceder introduce de problemática no resuelta dentro de los programas de decisión de la administración —también de su «dificultad»— y con ello de los problemas referenciales según los cuales se orientan los rendimientos de decisión internos a la administración.

En el punto central de la transformación de los problemas externos a internos se sitúa la programación de la decisión. Con ello ha de entenderse un requisito general en las condiciones de la decisión correcta según las cuales deben decidirse numerosos casos individuales.

Sin programación, la consistencia de las decisiones no podría alcanzarse, o solo se podría lograr en relaciones muy simples. Resulta impensable comparar y armonizar cada decisión individual con todas las demás decisiones y posibilidades de decisiones o siquiera con una parte considerable de estas. La abundancia y complejidad de posibilidades fuerza a la generalización, esto es, a la construcción de programas de decisión que regulan, en cada caso, una multiplicidad de decisiones y que pueden ellos

4. La acción selectiva de las simplificaciones de la comunicación, que hemos señalado en el capítulo anterior, se hace visible también aquí. Un resultado similar de la represión de trabajo no programado por programado es señalado como *Gresham's law of planning* por J. G. March y H. A. Simon, *Organizations*, Nueva York/Londres, 1958, p. 185.

mismos ser comprendidos bajo programas a los que están subordinados —es decir, que agrupan las decisiones en un orden cuasi jerárquico—[5]. El resultado es que las decisiones sobre casos no son, en lo esencial, inmediatas, sino que únicamente han de ser ajustadas, las unas con las otras, en el plano de los programas. Asimismo, se da también como consecuencia el que la ejecución del programa solo puede entonces ser exhibida en el estrecho horizonte de las condiciones de justicia y corrección previamente dadas, en las que se presenta una necesidad de coordinación que va más allá del programa.

En la misma medida en que esta simplificación resulta inevitable en principio así también resulta problemática su ejecución. Para poder desarrollar esta problemática derivada, se hace primero necesario volver sobre la función general de la administración y sobre su problemática sistema/entorno. De ello resulta que, en las administraciones, hay dos tipos fundamentalmente distintos de programas de decisión, cada uno de los cuales con problemas secundarios y estrategias de decisión diferentes. Si no se tiene esto en cuenta, la consideración del asunto va a parar muy fácilmente a los márgenes demasiado estrechos del lenguaje de decisión económico o jurídico, con lo que no ofrece, para la administración pública, ninguna concepción ampliamente utilizable[6].

La función sociopolítica de la administración exige, como hemos visto, un alto grado de diferenciación dinámica y de autonomía. «Autonomía» significa autodeterminación de las premisas del propio comportamiento. No se trata de la autonomía de una existencia autorreferencial que descansa en sí misma sino de un comportamiento en el contexto causal del entorno.

Para las administraciones, la autonomía significa autoprogramación. El empleo de sus procesos decisorios sobre la base de sus propias premisas de decisión es un presupuesto para que pueda alcanzarse una cierta medi-

5. El principio fundamental de la teoría clásica de las organizaciones, la noción de una congruencia entre la jerarquía de puestos y un esquema de medios y fines, encuentra en esta necesidad de orden una cierta confirmación. En la reciente teoría de las organizaciones, es sobre todo Simon quien acentúa el paralelismo entre la construcción de organizaciones y la de programas. Cf., por ejemplo, J. G. March y H. A. Simon, *op. cit.*, pp. 150 ss. Sobre las jerarquías de decisión en particular, cf. también H. A. Simon, «The Architecture of Complexity»: *Proceedings of the American Philosophical Society* 106 (1962), 467-482, y G. Gäfgen, *Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung: Untersuchungen zur Logik und ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns*, Tubinga, 1963, pp. 212 ss. y 311 ss.

6. Por ejemplo, la concepción arriba considerada de las jerarquías de decisión es sustraída al lenguaje de decisión de la ciencia económica, que piensa en términos de una racionalidad de fines, y es utilizable solo muy limitadamente (a saber, en el sentido de las jerarquías de las *fuentes* del derecho). Por lo demás, apenas hay puntos de partida para la ordenación jerárquica de los conceptos jurídicos (por ejemplo, el derecho civil, el derecho penal, el derecho contractual, el derecho de compraventa y el derecho de reclamación).

da de consistencia en la decisión a pesar del alto grado de complejidad. Esta autoprogramación no significa, sin embargo, clausura alguna frente al entorno. Más bien, dirige, el flujo de comunicación que vincula a la *administración con su entorno*. Por consiguiente, también las condiciones de la autonomía, que hemos considerado en el capítulo 14 —a saber, la diferenciación del entorno, la separación de los planos objetivos de sentido del tráfico con el entorno y la separación temporal del *input* y el *output*— se relacionan con el flujo de comunicación entre la administración y su entorno. Y es que «autonomía» no significa otra cosa sino que la administración está en disposición de dirigir este flujo de comunicación según sus propios programas de decisión. Las condiciones de la autonomía posibilitan la autoprogramación pero, por otro lado, la autoprogramación sirve igualmente para estabilizar estas condiciones. En la dimensión social, la administración define y concibe, con ayuda de sus programas, su propia identidad. No es sino en virtud de dicha identidad como puede tener una multiplicidad de entornos. Y emplea sus programas, por ejemplo su derecho, como base unitaria de comportamiento frente a todos los entornos. Visto desde un punto de vista objetivo, la separación entre programa y decisión sobre casos hace posible aquella diferenciación entre planos de sentido mediante la cual la administración puede generalizar, bajo demanda, su contacto con el entorno. La separación temporal entre causas en el límite del *input* y efectos en el límite del *output* lleva a una diferenciación de tipos de programa y lenguajes de decisión. De esta manera, la administración, mediante la elección del tipo de programa, puede decidir conjuntamente si quiere orientarse según el límite del *input* —esto es, según el pasado— o según el límite del *output* —esto es, según el futuro—. Como quiera que se emplee esta libertad de elección —incluso de elección de programa— no puede en ningún caso arrancar a la administración de su entorno, sino que únicamente puede variar el tipo de su conexión con el entorno. El entretejimiento indisoluble entre sistema y entorno no se efectúa mediante el contenido o el tipo de los programas de decisión, sino que viene presupuesto en su forma general. También en el caso de las administraciones autónomas se da el que pueden, en todo caso, decidir sobre cómo quieren adquirir influencia y ejercitarla en el contacto con su entorno; pero no pueden decidir si quieren hacerlo.

Esto puede aclararse con un análisis de ambos tipos de programas de decisión, a saber, los programas condicionales y los programas de fines, que cabe distinguir con ayuda de la separación entre *input* y *output*[7]. En

7. Cf., a este respecto, con mayor detalle, N. Luhmann, «Lob der Routine»: *Verwaltungsarchiv* 55 (1964), 1-33; íd., *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung...*, cit., pp. 35 ss. Una distinción similar se encuentra en H. Hax, *Die Koordination*

un caso, el programa conecta con el límite del *input*, pero en un determinado estado de cosas del entorno, y establece cuál es la decisión que siempre debe desencadenarse —o la única que puede desencadenarse— cuando se presenta tal estado de cosas. Este estado de cosas adquiere así la cualidad de ser causa de la decisión. El programa mismo es un *programa condicional* porque hace depender la decisión de determinadas condiciones. Con este tipo de programas, el sistema se hace dependiente de estados de cosas dados y le confiere a aquel participante en el entorno que puede informar sobre tal estado de cosas una especie de autoridad derivada y no jerárquica. Esto es, mediante la comunicación a la administración puede desencadenar o bloquear con antelación determinadas decisiones.

En el otro caso, el núcleo del programa no lo constituye una causa sino un efecto; se relaciona, pues, con el límite del *output*. Estos programas son *programas de fines*. Un determinado efecto queda puesto como invariable debido a su valor como fin y la decisión se relaciona con la elección de medios con los que este fin puede ser alcanzado. Estos fines, sin embargo, se convierten en un programa solo cuando señalan una necesidad duradera y no pueden ser satisfechos y dejados a un lado con una aplicación puntual de medios.

Como se ha dicho, la autonomía de la administración depende de una separación de los límites temporales y, con ello, de los tipos de programa. Mediante esta separación, la administración gana la posibilidad de emplear, en cada caso, un tipo de programa para la delimitación y variación del otro tipo. Esto es, permite elegir programas condicionales por mor de determinados fines y, en otros contextos de decisión, permite delimitar programas de fines mediante condiciones. Resultan esenciales para estos programas tanto el hecho de que estos tipos de programas sean mutuamente excluyentes («o bien, o bien») como su capacidad de diferenciación y elección entre ellos. Si su decisión estuviera simultáneamente definida mediante causas y efectos, entonces no habría ninguna posibilidad de elección y la decisión resultaría superflua e incluso lo sería el sistema mismo.

La distinta orientación respecto de los límites no quiere decir, evidentemente, que el flujo de comunicación, en cada caso, solo traspase uno de los límites temporales. Esto es, no quiere decir que, por ejemplo, las decisiones condicionalmente programadas no puedan ser referidas al límite del *output* y que no tengan efectos de ningún tipo. Asimismo, tampoco quiere decir que, en las decisiones programadas respecto de fines no quepa tener en consideración ningún tipo de información sobre el entorno

von Entscheidungen: Ein Beitrag zur betriebswissenschaftlichen Organisationslehre, Colonia, 1965, pp. 73 ss.

en calidad de *input*. Esto sería absurdo. El flujo de comunicación sobrepasa continuamente ambos límites. La oposición descansa únicamente en cuál es el límite en el que la complejidad queda reducida mediante el programa y en cuál mediante la decisión programada. Los programas condicionales establecen que determinadas causas (excluyendo otras) causan la decisión o la no decisión. Efectúan, así, una reducción de todas las causas posibles a una determinada (o a algunas) y dejan a merced de la decisión, y quizá del azar, qué efectos surgen de ahí. El programa reduce, pues, el ámbito de las causas. Los programas de fines, por el contrario, establecen que determinados efectos (excluyendo otros) pueden justificar la decisión, como quiera que el proceso concreto de decisión encuentre la constelación de las causas y como sea que elija los medios. El rendimiento reductivo del programa reside aquí en permitirse la indiferencia frente a otros efectos, a consecuencias colaterales o a costes. Se encuentra, pues, en el ámbito del efecto, mientras es cuestión del mismo proceso de decisión el elegir el medio en relación al fin, así como reducir las causas.

Únicamente hay estos dos tipos fundamentales. La estructura del tiempo, que fuera del presente solo conoce el pasado y el futuro, así como su explicación mediante el esquema causal de causa y efecto, no permiten otras posibilidades. Esto no excluye, empero, que los tipos de programas puedan quedar suavizados y mutuamente intercalados hasta quedar desfigurados. La validez de un fin puede hacerse dependiente de determinadas condiciones; la acción condicionada no puede ser definida de manera precisa y sin alternativas, sino a través de un fin. Asimismo, también los programas condicionales pueden ser puestos en marcha debido a determinados fines, esto es, en el marco de programas de fines a los que están subordinados. Es el caso, por ejemplo, de cuando se publican directrices relativas a las condiciones en las que puede concederse presupuesto a un club deportivo para construir un campo de deportes. Se trata, por tanto, de modelos ideal-típicos, aquí representados con extrema simplificación, a partir de los cuales pueden componerse, según demanda, programas de decisión.

El significado de esta distinción según tipos fundamentales no puede leerse a partir del número de casos puros. Posiblemente no los haya en absoluto[8]. La distinción es rica en consecuencias debido a que ambos tipos agrupan lenguajes de decisión de tipos enteramente diferentes. La dis-

8. Especialmente, aceptamos, en todo caso, que ninguna acción del Estado puede darse sin referencia alguna a los fines y, a la inversa, que ninguna puede darse tampoco sin ninguna relevancia legal, esto es, sin referencia a programas condicionales. La antigua doctrina acerca del «espacio libre de derecho» de la acción del Estado —de una reserva de pura acción relativa a un fin— ha sido abandonada en nuestros días. Cf., entre otros, E. Becker, «Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung»: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 14 (1956), 96-135.

tinción entre la técnica jurídica de decisión y el cálculo económico admite ser remitida a esta oposición. Y con ello no se distinguen solamente dos lenguajes diferentes de resolución de problemas, sino que también se distinguen formas de argumentación y construcción de consensos, de estudio y de investigación, así como correspondientes agrupaciones de expertos. igualmente, y no en último lugar, también se distinguen puntos de partida para una influencia oculta en su resultado de preferencias condicionadas personal o socialmente.

Ningún sistema que sea en algún modo complejo puede apoyarse exclusivamente en programas de fines o en programas condicionales. Sin embargo, los programas se distinguen de un modo muy fundamental según cuál sea el tipo de programa al que le den primacía. Aunque esta distinción se refiere a la administración, no cabe aislarla en ella, sino que repercute en el tipo de procesos políticos que tienen sentido, en el rol del público y en la relación a los ámbitos no políticos de la sociedad.

En una caracterización a grandes rasgos, cabe decir que los «estados policiales» del absolutismo —y en nuestros días los países en vías de desarrollo, incluyendo los Estados de planificación socialista— se atienen primariamente a programas de fines[9]. En ello se expresa una decisión estructural-política para el futuro, a saber para la reducción del futuro a unos determinados efectos que han de efectuarse, una reducción que debe ser llevada a cabo políticamente y luego mantenida[10]. La necesidad de ideología de estos órdenes es grande. Tienden a sistemas monopartidistas con el fin de filtrar, ya en su origen, toda comunicación política en relación a los fines decididos de antemano, de tal manera que ningún otro fin pueda ganar fuerza política o actualidad. Evidentemente, estos sistemas no *tienen* más, ni menos, futuro que otros, pero privan de carácter vinculante a los hechos del pasado —a la complejidad ya reducida— y deben apoyarse, por tanto, en un futuro reducido. En el Estado de derecho, que le da el primado a la programación condicional[11], las inversiones del pasado son estados de cosas y derechos que pueden desencadenar decisiones. Establecen, en el transcurso de una nueva revisión política, las condiciones bajo las cuales el público puede recibir decisiones de la administración. Quien no se sienta suficientemente tenido en

9. Este primado se muestra, por ejemplo, en que el fin del plan, como tal, tiene carácter legal.

10. El que también en las burocracias del Oeste se dan estas tendencias a la planificación del futuro, y ello, empero, sin garantía y seguridad política creíble, es algo que muestra convincentemente H. Bülck, «Wirtschaftsverfassung- und Wirtschaftsverwaltungsrecht in nationaler und übernationaler Sicht», en *Staat und Wirtschaft im nationalen und übernationalen Recht*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlín, 1964, pp. 15-42 (31 ss.).

11. Esto se muestra, por ejemplo, en que las violaciones del derecho no pueden ser justificadas mediante cálculos económicos convincentes.

cuenta debe y puede presentar exigencias políticas. Un sistema como el descrito debe contar con que habrá un desbordamiento no coordinado debido a deseos relativos a la programación y la decisión. Y ocupa sus centrales políticas y su administración menos con la planificación del futuro que con la clasificación y reducción de tales exigencias, esto es, con absorber complejidad de la sociedad. En gran medida, suelta el control de los problemas sobre los que decide porque deja su «evolución» en manos del no programado «libre desarrollo de todas las fuerzas», esto es, de todas las fuerzas que pueden imponerse. En lo fundamental, estos sistemas viven con un futuro no planificado y no reducido. Y esto solo es posible cuando su pasado y presente les ofrecen suficiente seguridad, cuando, por tanto, según el criterio internacionalmente exigido, se ha alcanzado un alto grado de desarrollo económico y cultural.

Las decisiones estructurales de este tipo se trasladan a la praxis de la administración, por vía de la frecuencia y la altura jerárquica de la elección de determinados programas, y acuñan el estilo de su racionalidad. Justamente en la administración es donde esto no puede darse nunca en un sentido exclusivo. El lenguaje de los juristas y el del cálculo económico son empleados continuamente el uno junto al otro. De igual modo, lo que puede convertirse en derecho y lo que resulta accesible al cálculo difiere de un sistema a otro. Debemos, por tanto, analizar estos dos lenguajes de decisión con algo más de exactitud, puesto que para la particular racionalidad de toda administración resulta típico que se diferencie de este modo todavía una vez más.

Como prototipo del trabajo de decisión bajo programas condicionales, nos sirve la decisión jurídica. Sin embargo, no necesariamente todos los programas condicionales tienen un carácter legal en el sentido de que puedan quedar fijados como programa desde una posición facultada para promulgar leyes[12]. Las normas legales, sin embargo, han tomado la forma de programas condicionales, al menos en los sistemas políticos que se entienden a sí mismos por Estados de derecho, mientras que los fines, como tales, han perdido su valor legal[13]. La mayor parte de los programas condicionales que caracterizan el perfil y el comportamiento decisorio de las administraciones de los Estados de derecho consisten en normas legales. Y, por tanto, el trabajo de decisión de los juristas puede tomarse por representativo del proceso que queremos investigar.

12. Sobre todo, la creciente automatización de la decisión administrativa fuerza a la programación condicional también allí donde no se trata de aplicar el derecho, y en particularidades que las mismas normas legales dejan como algo abierto, puesto que, de otro modo, las máquinas no podrían recibir instrucciones de manera unívoca.

13. Sobre este punto, con más detalle, cf. N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung*..., cit., pp. 35 ss., con más referencias.

El rendimiento específico de los juristas resulta de la complejidad ya reducida, pero aún considerable, de sus programas de decisión. Esta complejidad significa, pues, que los estado de cosas que están por venir no permiten que las decisiones encajen por sí mismas, sino que ha de efectuarse un trabajo que debe aportar densidad de sentido. Tanto las informaciones como los programas aparecen, en primer término, con una cierta indeterminación en el campo de visión, con un ámbito de otras posibilidades que, caso por caso, deben ser reducidas a un sentido unívoco. Esto solo puede ocurrir en un proceso de confrontación entre la información sobre un caso y el programa. En este proceso, la información sobre un caso queda subsumida al mismo tiempo que el programa queda explicado; e igualmente en este proceso ocurre que la subsunción estimula la explicación y la explicación la subsunción. De este modo, se intenta garantizar la consistencia de la decisión y facilitar la previsión de esta mediante la aplicación de los mismos elementos de pensamiento y de las mismas construcciones. A su servicio se encuentran, en cierta medida, conclusiones lógicas —sobre todo conceptos jurídicos abstractos no específicos a un programa— figuras de pensamiento y medios de argumentación. Es el caso del derecho subjetivo, del contrato, de la propiedad, de la representación, del dolo, de la negligencia, de la naturaleza de la cosa, de la igualdad, del acto administrativo, de la responsabilidad por riesgo, etc. Estos conceptos constituyen la sustancia teórica del derecho y pueden ser aprendidos. Asimismo, como su validez no es específica para un programa, unos nuevos programas de derecho pueden producir resultados imprevisibles. La racionalidad propia de este trabajo jurídico de decisión no es el resultado de su grado de corrección lógica, sino de su función. Es el resultado, pues, de que reduzca la complejidad del campo de posibilidades normativamente regulado a unas decisiones determinadas y de que entienda que así garantiza, en cierto modo, la consistencia del decidir.

En estas circunstancias, el trabajo decisorio de los juristas no puede ser concebido únicamente como una elaboración de los casos individuales de acuerdo a programas firmemente establecidos. Dicho trabajo es siempre, cuando se trata de decisiones problemáticas, simultáneamente una elaboración del programa mismo. Una rigurosa separación entre la promulgación de leyes y su aplicación, al modo como es postulada y expuesta en la fundamentación de la decisión jurídica, en realidad no es posible[14]. La separación entre la decisión programadora y la programada, mediante la diferenciación dinámica de una legislación separada del proceso legal de

14. Esto es algo hoy ampliamente reconocido no solo en la sociología del derecho, sino también en la teoría del derecho. Cf., entre otros, J. Esser, *Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts*, Tubinga, 1956 [*Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado*, trad. de V. Fiol, Bosch, Barcelona, 1961].

decisión, es un rendimiento artificial de un desarrollo tardío del derecho, el cual funciona únicamente de una forma más o menos acorde a sentido (según la complejidad de la materia). Tanto la necesidad de un trabajo de decisión que aporte densidad de sentido como la necesidad de unos medios de pensamiento abstractos y no específicos a un programa —esto es, precisamente el anhelo de consistencia— dibujan las fronteras de una separación de tareas entre la promulgación de leyes y su aplicación.

Con ello, nos situamos ante la pregunta sobre el lugar desde donde el jurista toma los temas y motivos necesarios para la reducción de la complejidad, más allá del contenido del programa y la lógica. Dicho con otras palabras, nos situamos ante la pregunta sobre qué es lo que le determina a elegir una decisión jurídicamente fundamentable entre otras. Para ello hay, ciertamente, numerosos motivos inmanentes al rol[15]. Por ejemplo, está la facilidad o elegancia de la fundamentación, la aplicabilidad de fórmulas retóricas que se han ejercitado, y los precedentes, frecuentemente utilizados y, por ello, fácilmente recordados. Tenemos también el reconocimiento que una decisión y su fundamentación puede encontrar entre los colegas o superiores por ser una actividad especializada o por la orientación elegida. Está también la posibilidad de aislar el caso individual y de proteger la norma frente a consecuencias imprevistas para casos posteriores. Asimismo, está el que se eviten complicadas mediaciones fácticas y registros de pruebas, que se harían necesarias con otras explicaciones; y tenemos también el asegurarse mediante una «opinión dominante», todo ello entre otros muchos motivos inmanentes al rol. El significado de este tipo de consideraciones ha de ponerse en gran valor y aminora el peso de la queja, frecuentemente planteada, de una «justicia de clases». Otros motivos resultan de la toma en consideración de los «efectos prácticos» de las decisiones, hasta en los casos en que este punto de vista no puede ser mencionado en la fundamentación. Justamente porque el programa condicional está concebido a partir de causas es que puede ser concretizado mediante una consideración previa de los efectos (del mismo modo, al revés, los programas de fines son concebidos a partir de los efectos y, por tanto, en el caso particular, emplean la diferencia de las causas, esto es, de los medios, como criterio adicional)[16].

15. Por ello numerosos autores se ven obligados a configurar el concepto problemático del «input del interior del sistema». Cf. D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965, pp. 55 s.; o G. A. Almond, «A Developmental Approach to Political Systems»: *World Politics* 17 (1965), 183-214 (194).

16. El método de explicación «teleológico» o «funcional», frecuentemente recomendado, se refiere, en lo fundamental, a esta concreción mediante el principio contrario. Pero este lleva, sin embargo, para legitimarlo y poder emplearlo en la fundamentación de la decisión, a la no conformidad a derecho de la norma misma, cuya abstracción, precisamente, descansa en la indiferencia frente a los efectos.

Los motivos de decisión inmanentes al rol y la consideración previa de los efectos no excluyen, naturalmente, que haya otro tipo de preferencias que también surtan efecto. Ya de hecho, en la vista previa de los efectos, se presenta justamente la pregunta según qué valores las alternativas singulares pueden ser elegidas como buenas o malas. Asimismo, la selección de información entrante no programada exactamente es posible solo con la ayuda de reglas de selección más o menos conscientes. Por ejemplo, tenemos la pregunta de si la financiación de los partidos se ajusta o no a la Constitución; o si, en el caso del hurto, es un atenuante que el infractor se haya destacado largos años como combatiente; o si los beneficios relativos al desarrollo industrial de la región justifican la autorización, para un fabricante, de una segunda residencia en un espacio natural protegido. Todo ello, sea cual sea la decisión, únicamente puede decidirse sobre la base de valoraciones preconcebidas. Aquí se introducen en el proceso de decisión, sin lugar a dudas, representaciones del valor generales de toda la sociedad, específicas a un estrato social, específicas a un grupo, o puramente personales; y ello de una manera y en unas circunstancias que resultan difíciles de determinar empíricamente[17].

Sociológicamente, lo que llama la atención no es tanto el hecho de que estas influencias no programadas se presenten como la fuerza con que ellas resultan diezmadas y destrozadas mediante la racionalidad integrada en el organismo administrativo. Esto ocurre, por ejemplo, mediante la dificultad objetiva de la decisión, mediante procesos de aprendizaje previos y propios a la especialidad, a través del alto grado de articulación y comprensibilidad del razonamiento, o mediante los mencionados motivos inmanentes al rol. Tiene lugar asimismo mediante una especie de controles —relativos a la ética propia de un estado o situación— de las decisiones buenas y malas por parte de los colegas de profesión. Así, queda garantizado que influencias de este tipo, aún cuando sean imprescindibles como auxiliares de la reflexión y facilitadores de la decisión, no van a convertirse, en ningún caso, en un instrumento fiable del gobierno orientado a metas. Todo ello de tal manera que no puedan entrar a competir por la dirección política.

De un tipo enteramente distinto, y sin embargo funcionalmente análogos, son los problemas que se presentan con el cálculo económico. Estos

17. La investigación de la procedencia social y la movilidad del estamento jurídico, que puede realizarse con los métodos habituales del sondeo empírico, no es, naturalmente, sustituta alguna de la investigación de la influencia de estos factores en el resultado del proceso de decisión. Las tesis de Dahrendorf sobre los roles y la influencia del jurista han de ser tomadas con precaución. Véase R. Dahrendorf, «Deutsche Richter: Ein Beitrag zur Soziologie der Oberschicht», en *Gesellschaft und Freiheit: Zur soziologischen Analyse der Gegenwart*, Múnich, 1962, pp. 176-196, e Íd., *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, Múnich, 1965, pp. 260 ss.

presuponen programas de fines. Buscan alcanzar la consistencia de la decisión en la medida en que, partiendo de fines con sentido, eligen los medios de tal manera que surja el menor número posible de efectos colaterales perjudiciales y de tal modo que se bloquee el menor número posible de otras posibilidades. En el caso ideal de una decisión «óptima», el conjunto de consecuencias es comparado con el conjunto de alternativas y se elige lo más ventajoso. Esto presupone cuantificación tanto para la comparación como para la elección, es decir, en la práctica, un cálculo monetario. No podemos considerar aquí el asunto tan discutido de los límites de la optimización en las empresas privadas. Para las administraciones públicas —con sus estructuras de valor complejas y no equilibradas y con su abarcadora responsabilidad política respecto de las consecuencias— los cálculos de optimización, en la práctica, no son susceptibles de llevarse a cabo o solo lo son con simplificaciones inaceptables[18]. Con ello, queda excluida la posibilidad de derivar unas soluciones que sean las únicas correctas empleando métodos puramente racionales y que persuadan de manera intersubjetivamente obligatoria a partir de programas previamente dados. Al igual que en el ámbito de la jurisprudencia, tampoco aquí se da la posibilidad de llegar a una decisión solo con la lógica y sin valoraciones intermedias programadas[19].

18. Cf., con más detalle, N. Luhmann, «Kann die Verwaltung wirtschaftlich handeln?»: *Verwaltungsarchiv* 51 (1960), 97-115; T. Eckhoft y K. Dahl Jacobson, *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-Making*, Copenhague, 1960. Aunque este estado de cosas, a poco que se examine el problema del cálculo de la optimización, no puede discutirse, encontramos una y otra vez intentos de despertar el interés por las definiciones superlativas del carácter económico de la administración en tanto postulado. Véase, por ejemplo, L. Mühlhaupt, «Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Gemeinwirtschaft und die Problematik ihrer Messung»: *Finanzarchiv*, n. s. 8 (1941), 94-114; K. Mellerowicz, «Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung», en *Die Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung*, Berlín, 1953, pp. 125-148; H. Winckelmann, «Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung»: *Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung* 8 (1956), 557-573; e Íd., en *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis* 11 (1959), 385-392. Cf., asimismo, la precavida toma de distancia de P. Bischofsberger, *Durchsetzung und Fortbildung der betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung: Ein Beitrag zur Verwaltungslehre*, Zúrich/St. Gallen, 1964, espec. pp. 23 ss. y 35 s.; A. Hüttl, «Wirtschaftlichkeit», en Fr. Morstein Marx (ed.), *Verwaltung: Eine einführende Darstellung*, Berlín, 1965, pp. 282-296. Asimismo, una buena panorámica de los métodos estadounidenses de cálculo se encuentra en M. S. Feldstein, «Cost-Benefit-Analysis and Investment in the Public Sector»: *Public Administration* 42 (1954), 351-372.

19. Este resultado arroja una luz crítica sobre la opinión, frecuentemente defendida, de que la autonomía y neutralidad de la administración frente a la política habría de remitirse a una lógica vinculante de la decisión, frente a la cual las injerencias políticas se mostrarían como «no objetivas». Si su lógica fuera vinculante, la administración podría ser dirigida con precisión por la política. No tendría, entonces, autonomía ni la necesitaría. Más bien, se trata justamente de la institucionalización de un ámbito de no-lógica objetiva, una no-lógica en pasos pequeños y controlables, los cuales, aunque no puedan ser llevados a cabo

Esto no significa, sin embargo, que la comparación de consecuencias no pueda ser practicada, metodizada y racionalizada también en la administración pública[20]. Por ejemplo, siempre es posible subsanar determinadas soluciones antieconómicas. También cabe formular exigencias colaterales, como límites de coste y de tiempo, para las cuales ha de bastar sobradamente la decisión efectiva en cuanto a los fines; y este tipo de condiciones de aprovechabilidad pueden variar con la experiencia y pueden ser revestidas de importancia o desprovistas de ella según cuántas posibilidades dejen abiertas, esto es, según la medida en que dificultan el descubrimiento de soluciones adecuadas[21]. De este modo, se incorporan requisitos adicionales en las premisas de decisión programadas, con los que otros ámbitos de decisión quedan libres, son apoyados o quedan garantizados frente a efectos retroactivos. Así ocurre, por ejemplo, cuando la planificación del trazado de una carretera debe ser llevado a cabo ahorrando costes pero al mismo tiempo se debe evitar, dando un rodeo, el espacio natural protegido «A», debe producirse un buen trayecto hacia el área industrial «B», se debe evitar en lo posible las expropiaciones y aún han de satisfacerse otras condiciones.

Cada vez que no puede garantizarse una única solución correcta, se presenta el problema de los motivos selectivos adicionales, tanto en la labor jurídica de decisión como en el cálculo económico. Por un lado, la multiplicidad de soluciones aceptables (fundamentables o adecuadas para el fin) es un necesario facilitador de la decisión. El sistema puede mantener una estructura con un alto potencial para la complejidad solamente cuando puede contarse con esa multiplicidad. Por otro lado, el que las posibilidades utilizables sean múltiples obliga a elegir una de ellas. Con ello, las distinciones de la organización y de la naturaleza de la comunicación, el poder, y los motivos de la decisión, personal o socialmente condicionados, se vuelven relevantes para la decisión[22]. Actúan sobre

sin referencia a valores, sí que están desligados del combate político y de otras reglas del entendimiento mutuo.

20. Experiencias particulares, que han sido intensamente observadas también en la ciencia, se presentan, por ejemplo, en los planes hidrológicos americanos. Véase, además de M. S. Feldstein, art. cit., por ejemplo, R. McKean, *Efficiency in Government Through System Analysis with Emphasis on Water Resources Development: The Economics of Project Evaluation*, Cambridge (MA), 1961; A. Maas *et al.*, *Design of Water-Resource Systems: New Techniques for Relating Economic Objectives, Engineering Analysis and Governmental Planning*, Cambridge (MA), 1962.

21. Simon habla, en relación con este asunto, de viable o *satisfying decisions*, por oposición a *optimizing decisions*. Cf. H. A. Simon, *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*, Nueva York/Londres, 1957.

22. Esta consideración de las cosas empieza a abrirse paso también en la teoría económica de la empresa. Ello es así desde que se sabe que el mercado no ofrece fundamentos de la decisión tan unívocos como había asumido la teoría económica clásica. Sobre este tema

el resultado del proceso de decisión. Tampoco en el ámbito de la programación de fines pueden, pues, los modelos de decisión basados en el cálculo —si pretenden delinear un comportamiento realizable en un tiempo limitado— quedar totalmente impermeabilizados frente a influencias externas no programadas. Esto es, no pueden hacerse impermeables a unas influencias del tipo de las referidas a la sociedad en general, de las específicas al estrato social, al grupo o de las personales. La absorción de estas influencias pertenece a la racionalidad de la decisión, siempre y cuando con ello entendamos el cumplimiento de la función y no, meramente, la observación de determinadas reglas de la lógica.

Podemos recapitular lo anterior diciendo que, al hacer un análisis más preciso de ambas formas de programas y lenguajes de decisión, se han mostrado unos límites determinables de la programabilidad de la decisión y de su racionalización intersubjetivamente vinculante. Estos límites no pueden tomarse apresuradamente como límites de lo alcanzable para la racionalidad de la administración, más allá de los cuales empezaría la arbitrariedad personal, el azar y la irracionalidad. Ha de evaluarse una extensión mayor de la orientación disciplinar-profesional que lleve el esfuerzo por la consistencia de la decisión también allí donde fallan la lógica y los modelos rigurosos de decisión. También las consecuencias lógicamente insostenibles son disciplinadamente ejecutadas en el marco general de una orientación profesional y se exponen a una crítica con un nivel de exigencia disminuido.

En este sentido, los conocimientos de la burocracia en relación a la ciencia de la decisión no son solo ciencia aplicada sino también una institución política. Ciertamente, estos conocimientos y estas competencias han de verse de forma mucho más heterogénea —y prestando atención a sus diversas capas— de lo que hizo Max Weber. El «conocimiento» local de estados y personas, de expectativas y presuntas resistencias, de historias previas y programas de decisión con sus obstáculos específicos, constituye un inevitable saber específico del puesto de trabajo que es de un tipo especial. Sin embargo, dicho saber propio del puesto de trabajo no permite ser profesionalizado en el sentido al que nos hemos referido aquí[23].

se apoya la exigencia de Simon y otros para investigar la interdependencia entre organización y decisión. Para la repercusión de la situación del poder, véase, por ejemplo, C. Kaysen, «The Corporation: How much Power? What Scope?», en E. S. Mason (ed.), *The Corporation in Modern Society*, Cambridge (MA), 1959, pp. 85-105, y para los motivos personal o socialmente condicionados cf. O. E. Williamson, *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Englewood Cliffs (NJ), 1964; J. Bidlingmaier, *Unternehmerzielen und Unternehmerstrategien*, Wiesbaden, 1964; A. Moxter, «Präferenzstruktur und Aktivitätsfunktion des Unternehmers»: *Zeitschrift für betriebswissenschaftliche Forschung* 16 (1964), 6-35.

23. Hasta donde yo sé, el primero en referirse a esta distinción fue Talcott Parsons, en una contraposición con Max Weber. Véase la introducción en M. Weber, *The Theory of*

Las ciencias empíricas relevantes, en especial la psicología y la sociología, se sitúan bastante lejos de la administración. Por mucho que, de vez en cuando, la administración sepa valorar sus contribuciones a la hora de aclarar el estado de los hechos, en esa misma medida estas disciplinas siguen sin poder sostener un saber reductor de la complejidad —y ello de acuerdo a su autocomprensión metódica y al grado de su complejidad—. Esto se aplica igualmente para la sociología política en el sentido que subyace a estas investigaciones. Por lo demás, estas ciencias empíricas renuncian a una profesionalización específica a la administración. Y lo hacen por su amplitud de temas. Hasta el momento, y a pesar de numerosos planteamientos en este sentido, no se ha podido fijar una ciencia específica de la administración[24] ni teórica[25] ni institucionalmente[26]. La profesionalización especializada de la burocracia se apoya, por tanto, en primer término, en aquellas disciplinas que se ocupan especialmente de la elaboración y exposición de decisiones. En la Europa continental, sobre todo, se apoya en la jurisprudencia. El sistema político sigue siendo aquí dependiente de la actividad de un sistema parcial unificado de la sociedad, el cual, frente a la política, garantiza siempre una cierta independencia[27].

Social and Economic Organization, Nueva York/Londres, 1947, reed. 1964, pp. 58 ss. Desde entonces, y en oposición al saber del rol localmente ligado, hay una abundante literatura. Como ejemplo del planteamiento teórico en el análisis de roles, véase A. W. Gouldner, «Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles»: *Administrative Science Quarterly* 2 (1957-1958), 281-306, 444-480.

24. No podemos profundizar más aquí en la abigarrada imagen ofrecida por la formación y la aplicación del saber en la administración de los Estados Unidos. La disciplina específica Public Administration y su sociedad académica, la American Society for Public Administration, han contribuido aquí de manera esencial a una profesionalización específica a la administración, con su propio código ético profesional de conducta, un código de la objetividad, insobornabilidad y neutralidad política. Sin embargo, aprehenden solo una parte relativamente pequeña del conjunto del personal de la administración académicamente formado. Cf., como introducción, Fr. Morstein Marx, *Amerikanische Verwaltung: Hauptgesichtspunkte und Probleme*, Berlín, 1963. En Francia, la École Nationale d'Administration, fundada en 1945, ha dado un impulso decisivo a la cohesión social y profesional de los altos cargos. Sin embargo, no ha podido fomentar en igual medida la puesta en común de una orientación profesional y científica.

25. Sobre este asunto, cf. N. Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*, Colonia/Berlín, 1966.

26. Sobre este punto, cf. K. von der Groeben, R. Schnur y Fr. Wagener, *Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden, 1966.

27. Este significado de la interconexión de la orientación profesional y el control ha de ser diferenciado, naturalmente, de la protección del rol, que, en la administración, le ofrecen al especialista las asociaciones profesionales como asociaciones de intereses. Cf., a este respecto, V. A. Thompson, *Modern Organization*, Nueva York (NY), 1961, pp. 110 ss.

17

PROGRAMACIÓN DE FINES Y OPORTUNISMO

El capítulo anterior nos ha agudizado la visión de los límites de la programabilidad de las decisiones. También la programación es solo un proceso de decisión y, como tal, le resulta imposible absorber ella misma toda complejidad. Únicamente decide sobre las premisas de decisión de otras decisiones, sin aceptarlas en su totalidad. Estos límites de la programabilidad, sin embargo, se pueden explicar desde otro punto de vista. Así, apuntan a una necesidad de un comportamiento oportunista, cuya racionalidad funcional propia debe ser especialmente destacada, dado que, a la luz de la teoría de la decisión dominante, no resulta fácilmente reconocible[1].

El problema de la relación entre la programación de fines y el oportunismo ha de ser concebido en primer lugar, y con la necesaria gravedad y carácter fundamental, como un problema de sistema. No se trata, sin más, de aquellos estados de cosas que en la teoría clásica de las organizaciones quedaban circunscritos con los conceptos de delegación y evaluación. Esto es, no se trata simplemente de la garantía de un margen de maniobra para la decisión, de que se asuma y se exija que esta se lleve a cabo en conformidad con las normas previamente dadas y programadas.

1. En la reciente ciencia de las organizaciones, se encuentra un número apreciable de análisis que elaboran la racionalidad del comportamiento oportunista (aunque no siempre con este concepto en el título), y ello en oposición a las teorías de la decisión dominantes que toman en cuenta criterios de valor «transitivos». Véase, por ejemplo, Ch. I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (MA), 1938; pp. 200 ss.; H. A. Simon, D. W. Smithburg y V. A. Thompson, *Public Administration*, Nueva York (NY), 1950, pp. 122 y 389 ss.; J. G. March y H. Simon, *Organizations*, Nueva York/Londres, 1958, pp. 109 s.; M. Dalton, *Men Who Manage*, Nueva York/Londres, 1959; Ch. E. Lindblom, «The Science of 'Muddling Through'»: *Public Administration Review* 19 (1959), 79-88; Íd., *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York/Londres, 1965; A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, 1964; Fr. Morstein Marx, *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, Berlín, 1965, espec. pp. 184 ss.

Se trata más bien de esta conformidad misma. Es oportunista un comportamiento que se orienta según *preferencias cambiantes*, esto es, que emplea programas contradictorios, en tanto que unas veces se le dirige una atención privilegiada a este valor y otras a aquel otro a costa del resto.

Tan pronto como los sistemas sociales sobrepasan un determinado umbral de complejidad, pueden y deben, sin embargo, seguir identificándose con determinados valores e institucionalizarlos como posibles fines legítimos. Sin embargo, no pueden establecer determinadas relaciones transitivas de rango entre estos valores. Su orden de rango, más bien, debe ser relativizado de acuerdo a la situación o al estado de cumplimiento de todos los demás valores reconocidos[2]. En especial, un sistema político que se dedica a la reducción de la complejidad de la sociedad no puede menos que decidir de acuerdo a preferencias cambiantes. Precisa de una estructura de valores compleja y contradictoria, con espacio para prioridades no determinadas y no establecidas[3]. No puede, por ejemplo, comprometerse de modo general, y de una vez para siempre, a tener la cultura por más importante que la higiene, o la libertad por más importante que la paz. Más bien, ha de tener la posibilidad de perseguir fines culturales al coste de fines económicos, de perseguir fines económicos al coste de militares y militares al coste de culturales. Debe tener la posibilidad de dejar irresueltos problemas familiares por motivos religiosos pero, por el contrario, ha de exigir un sistema educativo que socava los fundamentos religiosos de la familia, etc. Cuanto más compleja y contradictoria es la estructura de

2. Véanse, como particularmente esenciales: D. Braybrooke y Ch. E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Nueva York/Londres, 1963. En relación con las empresas, R. M. Cyert y J. G. March (*A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs [NJ], 1963, pp. 35 s. y 118) dedican unas consideraciones específicas a esta *sequential attention to goals* [atención secuencial a metas]. Cf., asimismo, las consideraciones de A. K. Rice (*The Enterprise and Its Environment: A System Theory of Management Organization*, Londres, 1963, pp. 13 s. y 188 ss.) acerca de que hay organizaciones que deben cumplir *multiple tasks with fluctuating priority* [múltiples tareas con prioridad fluctuante]. En la teoría alemana de la empresa la «regla de paso estrecho» de Gutenberg de la planificación empresarial ofrece un principio similar, según el cual el «sector mínimo» domina en cada ocasión. Cf. E. Gutenberg, *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*, vol. I, Berlín, [10]1965, pp. 162 ss. Para la administración pública no hay este tipo de consideraciones. Posiblemente se debe únicamente a que el principio de las preferencias contradictorias y cambiantes es practicado aquí con toda evidencia.

3. Este mandato de la razón práctica se puede ver hasta en la dogmática de los derechos fundamentales. Si se entienden los derechos fundamentales como valores, entonces se debe relativizar su carácter absoluto mediante fórmulas de ponderación. Para ello, la reciente dogmática busca fórmulas que, al menos, no hagan aparecer a la luz pública la contradicción y la necesidad de modos de decisión oportunistas. Cf., por ejemplo, P. Lerche, *Übermaß und Verfassungsrecht: Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit*, Colonia, 1961; y, en especial, P. Häberle, *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz: Zugleich ein Beitrag zum institutionellen Verständnis der Grundrechte und zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt*, Karlsruhe, 1962.

valores, y cuanto mayor es el estado de cumplimiento de todos los valores individuales, tanto más rápidamente ha de cambiar el sistema sus preferencias y tanto más oportunistamente debe poder actuar para poder promover, en una sucesión acelerada de turnos, todo valor a costa de cualquier otro. Si esta dinamización de la justicia alcanza un determinado ritmo, se vuelve perceptible. En ese caso, apenas puede evitarse el socavamiento de la fuerza motivadora de los programas de decisión. El oportunismo, en ese momento, debe ser legitimado como actitud, racionalizado como comportamiento e institucionalizado como función.

La inclusión de orientaciones oportunistas en una teoría abarcadora de la racionalidad de la administración es también necesaria porque, al menos en el ámbito de la racionalidad de fines, no es en modo alguno posible racionalizar sin situarse en unas posiciones artificialmente estrechadas y, por ello, necesitadas de un reajuste[4]. Toda posición de una finalidad descansa sobre una neutralización oscurecedora de otros aspectos valorativos de las consecuencias de la acción[5]. El fin sirve, ciertamente, como un punto de vista relativamente invariable para la comparación de diferentes medios, pero lo hace únicamente en la medida en que aísla determinados efectos marcados, un proceder que no se puede mantener en todas las situaciones de la vida. *Es por principio imposible traer a nuestra consideración alternativas de acción comparables y funcionalmente equivalentes sin neutralizar valores que se tienen en alta estima y que, en otros contextos, ni se pueden ni se quieren ni se deben neutralizar.* La racionalidad de fines, como tipo de programación, solo puede ser consolidada y refinada hacia una mayor complejidad cuando los fines no son afirmados en jerarquías de medios y fines, de viejo cuño y aparentemente consistentes, en las que todos los conflictos que de ella surgen son atribuidos al

4. Una clásica consideración de estas y otras consideraciones se encuentra en G. Myrdal, «Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie»: *Zeitschrift für Nationalökonomie* 4 (1933), 305-329; reimp. en Íd., *Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft*, Hannover, 1965, pp. 213-233. Myrdal, sin embargo, formula sus tesis únicamente en relación al debate sobre la neutralidad valorativa. Se limita por tanto a comprobar las premisas de valor (y con ello el presupuesto de la decisión política) en todo cálculo relativo a la racionalidad de fines. Está fuera de sus intenciones el intentar una teoría del cambio oportunista de orientaciones de valor. Sobre todo, se atiene firmemente a la teoría de la decisión económico-racional como a una especie de ley matemática de la naturaleza. Asimismo, un interés en la racionalidad de un futuro cambio de valores, que podría hacer soportable esta premisa, empieza a despertar justo ahora. Cf. T. C. Koopmans, «On Flexibility of Future Preference», en M. W. Shelly y G. L. Byran (eds.), *Human Judgments and Optimality*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 243-254.

5. Una aplicación de esta noción acerca de la administración pública se encuentra en H. A. Simon, D. W. Smithburg y V. A. Thompson, *Public Administration*, Nueva York, 1950, pp. 488 ss. No es por azar que encontremos dicha aplicación en autores que dirigen su atención al oportunismo que es necesario para la continuidad (véase, por ejemplo, *ibid.*, pp. 389 ss.).

hombre[6]. Al contrario, esta consolidación tiene lugar cuando se presenta un comportamiento oportunista, conscientemente controlado, de cambio de preferencias o de uso simultáneo de programas contradictorios[7].

El oportunismo capaz de rendimiento es, por consiguiente, un requisito para la continuidad de todo sistema social con un orden de valores complejo y rico en contradicciones. En especial, sin embargo, es un requisito de sistemas políticos que, en un entorno fuertemente diferenciado, deben configurar grandes capacidades de absorción de exigencias contradictorias y conflictos sociales. Por otro lado, el mandato de la institucionalización de modos de comportamiento oportunistas está en contradicción con otros requisitos de continuidad. Su realización, por tanto, tiene consecuencias disfuncionales. El oportunismo debilita el poder persuasivo de los valores y programas individuales. Debilita, pues, la motivación. Además, sabotea la separación funcional y estructural entre política y administración, cuyas líneas fronterizas quedan delineadas justamente mediante el acto de programación. En la medida en que la administración se orienta de manera oportunista, *entra en el círculo de funciones de la política*. Para alcanzar una plena comprensión de las tensiones estructurales en sistemas políticos de gran complejidad, no solo debemos seguir la pista de la orientación según programas y sus dificultades inmanentes. No solo debemos contemplar las instituciones que legitiman, o siquiera posibilitan, un comportamiento oportunista. Al contrario, además se tiene que aclarar también cómo la contradicción entre ambas necesidades del sistema puede ser reducida.

En primer lugar, ha de afirmarse que el oportunismo, de ninguna manera, toma siempre, y exclusivamente, la forma de una programación —o ejecución de programa— que resulte abiertamente contradictoria. Oportunistas son también todos los esfuerzos que sirven únicamente al mantenimiento de la oportunidad. No se dirigen directamente a fines incon-

6. Este error es asimismo mantenido por el tratamiento de los conflictos que resulta dominante en todas partes y que viene como consecuencia de una identificación demasiado estrecha con fines subordinados y medios, entendidos como un fenómeno *psicológico* o *sociológico*. Véase, entre otros, C. West Churchman, *Prediction and Optimal Decision: Philosophical Issues of a Science of Values*, Englewood Cliffs (NJ), 1961, pp. 309 ss. La independencia de estos *conflictos respecto de estructuras de motivación personales* viene remarcada con razón por H. A. Simon, «On the Concept of Organizational Goals»: *Administrative Science Quarterly* 9 (1964), 1-22 (16 s.).

7. La teoría de la decisión económico-racional llega a idéntico resultado tan pronto como reconoce que el análisis de un fin en medios que sirven a este fin como fines subordinados para la selección de otros fines es un comportamiento que, *necesariamente*, genera orientaciones contradictorias. *Cf.*, a este respecto, Y. Ijiri, *Management Goals and Accounting for Control*, Ámsterdam, 1965 [*Análisis de objetivos y control de gestión*, ICE, Madrid, 1976], como intento de hacerse con estas contradicciones con métodos matemáticos, esto es, en el marco de una inconsistencia tolerable.

sistentes sino que solamente se afanan por asegurar la posibilidad de un cambio de preferencias. Garantizar la liquidez de una empresa es una estrategia de este tipo[8], mantener un potencial de poder político no afirmado ideológicamente es otra. Los esfuerzos para cuidar la confianza y las buenas relaciones, en pos de prestigio en la sociedad o de un estatus alto, tienen también este sentido de aplazar decisiones —y con ello afirmaciones de valor definitivas— a la par que, empero, estas quedan aseguradas. Todos los sistemas sociales que retiran una parte de sus fuerzas de la inmediata prosecución de fines y que se dedican al cuidado de estos capitales o estas libertades de decisión buscan, con ello, un equilibrio entre vinculación programática y oportunidad, entre establecimiento de valores en el presente y la posibilidad de una disposición futura aún no determinada, sin desacreditar los programas de cada momento mediante contradicciones públicas. Se acepta con facilidad que, junto a la realización de fines, también ha de cuidarse la liquidez, las *Public Relations*, el poder, etcétera[9].

Para aliviar la tensión entre programación de fines y oportunismo parece esencial, asimismo, que en los modos de orientación del sistema se distinga clara y recíprocamente entre valores y programas[10]. También los programas son, evidentemente, premisas de decisión cargadas de valores. Los fines, al igual que las normas, son vividos y experimentados como puntos de vista para favorecer ciertas acciones frente a otras. Solo así pueden satisfacer sus funciones, esto es, reducir la complejidad y orientar la acción. Los programas que definen con precisión relaciones de valor deben ser, empero, alterables en un sistema social complejo. Por encima de ellos, por tanto, ha de haber un estrato de puntos de vista sobre valores, unos puntos de vista relativamente invariables, que sean aceptados como fijos y universalmente válidos, esto es, que estén institucionalizados, pero que no puedan ser conducidos a una relación de rango entre ellos.

8. Y en este caso, queda explicada con toda claridad también la contradicción entre programación de fines y oportunismo. La maximización de ganancias y la liquidez son fines divergentes, una contradicción que en las ciencias empresariales clásicas solo podía ser salvada, y de manera insuficiente, mediante el postulado de la ilimitada capacidad de crédito de la empresa haciendo cálculos económicamente racionales, y que hoy encuentra una atención creciente. Cf., entre otros, H. Albach, *Investition und Liquidität*, Wiesbaden, 1962.

9. En la reciente literatura de la sociología de las organizaciones hay una tendencia a agudizar esta oposición en el sentido de una discrepancia fundamental entre modelos de fines y modelos de sistemas (o lo que es lo mismo, modelos de efectividad y modelos de mantenimiento de la existencia). Véase, por ejemplo, A. W. Gouldner, «Organizational Analysis», en R. K. Merton, L. Broom y L. S. Cottrell, Jr. (eds.), *Sociology Today*, Nueva York (NY), 1959, pp. 400-428, o A. Etzioni, «Two Approaches to Organizational Analysis: A Critique and a Suggestion»: *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), 257-278.

10. Esta distinción se enmarca en el contexto de una tipología general de formas de la vinculación, objetiva y relativa al sentido, de la acción a sistemas a través de personas, roles, programas y valores, a los que nos hemos referido anteriormente, en el capítulo 12.

La higiene, la protección de la naturaleza, la reducción del trabajo, la investigación científica, la garantía de un nivel de vida mínimo para todos, la protección de la maternidad o la simplificación de la administración son algunos ejemplos de valores marcados como positivos. Por otro lado, la criminalidad juvenil, la devaluación monetaria, las muertes por accidentes de tráfico o la contaminación del agua son ejemplos de valores tenidos por negativos. Todos estos valores vienen institucionalizados de tal modo que nadie corre el peligro de encontrar contradicciones, o de hacer el ridículo, si se posiciona pública y políticamente a favor o en contra de ellos. Otros sistemas globalizan aún más sus valores y los despegan todavía más respecto del plano de los programas. Afirman, así, la construcción del socialismo, la paz entre los pueblos, la independencia nacional, etc., llegando a símbolos abstractos como la verdad y la justicia, con los que, incluso, se busca formular la autocomprensión del hombre en el mundo como valor.

Sin estar seguro acerca de por qué puede uno emplearse a fondo y encontrar acuerdo, no podría nadie empezar una discusión, hacerse presente promocionando algo o formular propuestas de programas. Para esta estructuración previa de la discusión, es necesario que determinados valores se presenten, por principio, como aceptados y consentidos al largo plazo y de manera general. Por consiguiente han de «valer» como valores individuales, aislados y con independencia de una relación de rango entre ellos. De este modo, sobre la relación entre valores solamente puede decidirse en un nivel concreto, esto es, mediante la programación y con la ayuda de mecanismos generales como el poder o el dinero. A esta programación le es propio el efectuarse mediante la decisión (mientras que los valores no pueden ser establecidos en su validez mediante una decisión) y le es propio el ser alterable mediante la decisión. Si la alterabilidad de los programas se convierte en un principio, se hace patente que los valores en cada caso desventajosos quedan postergados solo durante un instante y solo en una relación especial. Esto es, no se les da juego de manera provisional y bajo unos determinados puntos de vista. No se discute su validez, no son rechazados como valores y sus representantes no quedan descalificados como personas. Así pues, también los valores a los que no se les presta atención pueden resultar afirmados y, con una consideración más detenida, pueden ser traídos a colación con tanto mayor derecho. Siguen valiendo y, a causa de una serie de impedimentos, se acumulan en el sentido de una urgencia aún mayor. Si se logra separar de esta manera entre valores y programas, entonces ocurre, justamente, que *la variabilidad de los programas* puede servir *para asegurar la estabilidad de los valores*. Los conflictos de valores quedan así resueltos en una sucesión temporal y suavizados en su gravedad descalificadora. En cada caso, únicamente hace falta que se decida entre prioridades rela-

tivas al instante. Se es tolerante con los representantes de otros valores y únicamente se les pide un tiempo de espera.

La alterabilidad de los programas de decisión de la administración, de sus normas y fines, encuentra, sin embargo, límites perceptibles en el hecho de que en el público se configuran y fijan expectativas de decisión que son convertidas en punto de cristalización de planes de acción e inversiones de largo alcance. Todo cambio, por tanto, puede traer consigo efectos retroactivos imprevistos y daños resultantes difíciles de minusvalorar. Cuanto mayores sean las interdependencias internas tanto más sensible resulta un sistema frente a transformaciones[11]. Un cierto remedio preventivo lo ofrece la posibilidad legal-técnica, que en lo que sigue habrá de aclararse, acerca de si las posiciones dependientes de programas pueden gozar de una protección monitoria o no. La distinción jurídica entre derechos subjetivos y derechos reflexivos (mejor dicho, reflejos de derechos) tiene este sentido[12]. Esto, sin embargo, no es suficiente, puesto que también programas sin garantía jurídica pueden muy frecuentemente ser empleados en virtud de que se confía en ellos[13]. El interés monitorio políticamente relevante puede ir más lejos y ser más relevante que el jurídico; y por regla general es así. En la vida política normal de sociedades diferenciadas, por tanto, el mantenimiento (o la desvalorización solo indetectable-niveladora) del *statu quo* se convierte en un principio esencial que simplifica la contabilidad de la planificación y que entonces puede perfectamente ser recomendado como principio moral. Toda variación, en un orden así, ha de ser expuesta no como redistribución sino como una mejora bajo determinados puntos de vista[14]. Todas las estrategias opor-

11. Por ello hemos defendido anteriormente (cap. 10) la tesis de que las dependencias e independencias solo pueden crecer conjuntamente, pues un incremento de las interdependencias solo puede quedar compensado por un incremento de las funciones de separación.

12. Véase, entre otros, O. Bachof, «Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht», en *Gedächtnisschrift für Walter Jellinek*, Múnich, 1955, pp. 287-307.

13. La jurisprudencia alemana, que podía contemplar este estado de cosas en su praxis cotidiana de casos, ha llevado, en las últimas décadas, a una lenta pero constante ampliación del concepto de derecho subjetivo. Esta mengua crecientemente el margen de movimiento de la legislación y la masa de maniobra de la política y fuerza a la política a tomar conciencia de los daños resultantes de nuevos programas en forma de costes de la injerencia en derechos existentes.

14. Esta noción ha sido elaborada por Lindblom en el sentido de una estrategia de *disjointed incrementalism*. Véase, por ejemplo, R. A. Dahl y Ch. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York/Evanston/Londres, 1963, pp. 82 ss.; Ch. E. Lindblom, «Policy Analysis»: *The American Economic Review* 48 (1958), pp. 298-312; A. O. Hirschmann y Ch. E. Lindblom, «Economic Development, Research and Development, Policy Making: Some Converging Views»: *Behavioral Science* 7 (1962), 211-222; D. Braybrooke y Ch. E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*, Nueva York/Londres, 1963.

tunistas encuentran en el *statu quo* un punto de partida de complejidad limitada e intentan operar sin tocar estos fundamentos. El «estado posesorio» queda garantizado como base segura de consenso desde la que pueden discutirse y resolverse los movimientos alcistas y las cuotas de crecimiento. Las dimensiones del oportunismo posible dependen, pues, de la circunstancia del exceso disponible que puede ser repartido.

Una progresión del desarrollo impulsada oportunistamente en el modo que hemos descrito no resulta realizable en cualquier tipo de sistema. Queda posibilitado, o en todo caso favorecido, por determinadas estructuras fuera y dentro de la administración, adecuadas a este modo de habérselas con una complejidad mayor. Dos de estas condiciones estructurales han de ser seleccionadas y consideradas, puesto que parecen ser particularmente típicas de la administración pública de la República Federal Alemana. Hablamos de una estructura plural del poder en el entorno políticamente relevante de la administración y de un sistema de la administración que se ocupa más de decisiones referidas a la distribución que de órdenes e intervenciones.

Una estructura de valores pluralista solo se mantiene viva mediante una estructura pluralista del poder. Presupone que todo interés que pueda formularse como valor encuentra su portavoz en el curso del procesamiento de la información. Del mismo modo que las decisiones programáticas de rechazo, retraso o satisfacción solo parcial no niegan el valor en cuestión, así tampoco privan a sus portavoces de la posibilidad de proclamarlos de nuevo cuando la constelación haya cambiado y las circunstancias parezcan más afortunadas. El pluralismo de los órdenes de valor no puede quedar garantizado únicamente a través de los partidos políticos, a los que corresponde la función de la generalización y la integración. Solamente un sistema polifacético, y políticamente imposible de ignorar, de asociaciones de intereses libremente cerradas, permite garantizar una continua observación y análisis del proceso de programación bajo aspectos valorativos muy específicos, al tiempo que permite acumular suficiente poder, experiencia y relaciones para, en el caso particular, poder hacer partícipes en el discurso, con énfasis, a determinados valores. *Solo bajo este presupuesto pueden las centrales políticas simplificar la escena mediante la asunción de que todo está en orden cuando nadie se hace oír*[15]. Solo bajo este presupuesto «esperar a la protesta» es una máxima política con sentido.

15. El subdesarrollo político de los países en vías de desarrollo queda igualmente expuesto en estos puntos. Ciertamente, la mayor parte de las veces no les faltan grupos que buscan influencia política o que interfieren en la administración. Sí que faltan, sin embargo, grupos que libre y sistemáticamente estén configurados para reclamar intereses y valores específicos. En la especificación reside la diferencia decisiva y el progreso del desarrollo. Y es que así las asociaciones de intereses se apartan de la competición por la dirección política,

La función de este tipo de asociaciones de intereses en los acontecimientos de la administración no puede ser debidamente valorada si se contraponen los valores y los intereses; si, por ejemplo, los primeros son atribuidos al Estado y los segundos a la sociedad; o si los primeros son identificados con el bien común y los segundos sin embargo con la esfera privada. No existe tal contraposición. Todo valor, también el «bien común», es, como punto de vista singular, una abstracción, que se vuelve injusta tan pronto como se la intenta afirmar de manera general y exclusiva[16]. El problema reside en el orden de este proceder de la mediación, que debe asegurar que todos los valores, cuya relevancia política no se puede discutir sin más, se hagan oír en el proceso de encontrar decisiones y que, de vez en cuando, puedan encontrar atención. La diferente capacidad de los representantes de intereses para llevar a término su tarea puede ser un fastidio, en particular cuando su resultado no cabe relacionarlo con el rango de sus valores. El mayor mal, sin embargo, se da cuando el sistema político no está, en modo alguno, en disposición de elaborar, de manera oportunista, una constelación de valores compleja y rica en contradicciones en una medida suficiente, sino que, por falta de capacidad, debe aferrarse a una jerarquía de valores previamente decidida de una vez para siempre.

Las asociaciones de intereses no solo buscan influir en la política sino también en la administración. Buscan el camino que les haga partícipes lo

al tiempo que estabilizan un punto de vista que reclama una validez permanente que dichas asociaciones representan con independencia de personas de cualquier ideología política y cualquier administración. Además, solo la especificación de las metas posibilita la agrupación libre y móvil, del mismo modo que, a la inversa, la institucionalización tiene como presupuesto la libertad de asociación. Véase, a este respecto, J. La-Palombara, «The Interest and Limitations of Interest Group Theory in Non-American Field Situation»: *Journal of Politics* 22 (1960), 29-49; Fr. W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society*, Boston (MA), 1964, pp. 164 ss.; L. Binder, *Iran: Political Development in a Changing Society*, Berkeley/Los Ángeles, 1962, pp. 177 ss. La primera gran monografía sobre el tema (M. Weiner, *The Politics of Scarcity: Public Pressure and Political Response in India*, Chicago [IL], 1962) deja claro hasta qué punto el desarrollo ulterior de este tipo de grupos de intereses dependerá de que la política y la administración conformen un número suficiente de puntos de partida para negociar sobre intereses específicos. Esto es, dependerá de que estén orientados de una manera suficientemente oportunista. Por lo demás, una mirada retrospectiva hacia la historia de la libertad de reunión nos muestra que también en Europa la libre reunión en torno a intereses específicos se impuso de manera definitiva solo lentamente y solo después de la industrialización. Sobre este punto cf. Fr. Müller, *Korporation und Assoziation: Eine Problemgeschichte der Vereinigungsfreiheit im Deutschen Vormärz*, Berlín, 1965.

16. En este sentido, una consideración del asunto, que Jonas formula para los intereses, vale igualmente para los valores: «Quien hoy afirme defender, junto a los intereses, otras cualidades ocultas, se condena a situarse fuera de la sociedad, que acepta perfectamente la representación de intereses, pero no de verdades» (Fr. Jonas, *Sozialphilosophie der industriellen Arbeitswelt*, Stuttgart, 1960, pp. 136-137). Los valores son tan poco capaces de verdad como los intereses.

más pronto posible en el proceso de elaboración de decisiones vinculantes a la par que lo más inmediatamente posible. Y lo hacen ya tenga dicho camino su punto de partida en la política o en la administración. Esta meta, según las circunstancias, cabe realizarla o bien más en contacto con uno de los partidos —de los dominantes o de los receptivos a intereses específicos— *o bien en contacto con las instituciones burocráticas, en particular* a través del acceso a diputados influyentes del parlamento o a departamentos cercanos a la burocracia ministerial. Cuando se trata de valores muy especiales, los contactos han de establecerse relativamente pronto y en lugares especializados o subordinados de la jerarquía de la administración. Allí se intenta, entonces, construir el consenso que, en las ulteriores negociaciones se presentará con la pretensión de ser intocable. En no pocas ocasiones, los puestos de contacto de la administración funcionan, de un modo interno al sistema, como portavoces de los intereses con los que han llegado a un entendimiento[17]. Así ocurre ya sea en el caso de que hayan *entrado en la administración como sus hombres de contacto*, ya en el de que no quieran importunar a sus pares del entorno, o bien en el de que frente a estos quieran mostrarse como socios eficaces en la negociación, así como también en el caso de que tengan miedo de retomar nuevamente las difíciles negociaciones con las asociaciones de intereses. La posición de los puestos de contacto es, entonces, particularmente fuerte cuando los otros puestos de la administración que toman parte en el proceso de decisión —por ejemplo, los superiores o los restantes departamentos— no tienen en su mano, bajo su control, los hilos que conectan con este entorno particular de las federaciones deportivas, o de la minería, de las asociaciones de profesores o el ADAC [Automóvil Club de Alemania], por lo que dependen de los mediadores del contacto. Este tipo de contactos externos hacen a los subordinados autónomos respecto de sus superiores. En particular, estos contactos externos sustraen de la dirección política a los funcionarios cuando su éxito no puede quedar asegurado dando órdenes, esto es, cuando no son dirigibles desde arriba. Las oportunidades de las asociaciones especiales de intereses descansan, así, en amplia medida, en el hecho de que, en sistemas complejos, los contactos externos no pueden quedar centralizados en la cima sino que el consenso del entorno debe buscarse a través de los departamentos y de los puestos subordinados. Este consenso, entonces, ha de ser alcanzado como un hecho que restringe el ámbito de decisión. Al mismo tiempo, sin embargo, esto significa que los interesados han tenido que renunciar

17. En la literatura americana sobre el asunto se encuentran no pocas formulaciones que suscitan la impresión de que el conjunto de la burocracia de la administración es un órgano de las asociaciones de intereses. Véase, por ejemplo, Ch. M. Wiltse, «The Representative Function of Bureaucracy»: *The American Political Science Review* 35 (1941), 510-516.

a la mediación a través de la red de comunicación vertical y horizontal de la administración en la medida en que «su hombre en el ministerio X» no disponga de competencias decisorias delegadas[18].

Si dentro de la administración crece la necesidad de toma de decisiones de manera oportunista, puede hacerse finalmente exigible que se extraigan consecuencias estructurales. Las asociaciones externas se convierten, entonces, en factores internos de la decisión y estas relaciones externas deciden sobre la facultad de un funcionario para implementar decisiones en mayor medida que la ubicación en la jerarquía. No es entonces la unidad de la administración la que se convierte en su modelo sino su carácter «representativo». No se trata ya de que los controles políticos de una estructura bien integrada protejan desde arriba frente al mal uso de las competencias sino que lo hace la necesidad de que, en una estructura pluralista y competitiva, se construyan coaliciones para alcanzar decisiones. Y no en último lugar, también las formas de enrolamiento han de ser ajustadas a esta situación, unas formas que deben garantizar que todo interés legitimable encuentre su portavoz en la administración[19]. Este tipo de órdenes puede resultarle extraño a los especialistas de la administración europeos y puede repugnarles como inmoral. No obstante, es importante darse cuenta de que tampoco este viene construido según el principio de la arbitrariedad ilimitada. Tiene sus consecuencias internas, y en este sistema, por ejemplo, una jerarquía rígidamente organizada, que tratara de gobernar a base de órdenes, tendría forzosamente efectos funestos.

En todo caso, sea cual sea la extensión hasta la que pueda irse en este sentido, la necesidad de consenso crece en un orden social complejo en

18. Encontramos unas buenas observaciones de esta infiltración de los intereses en la administración, por ejemplo, en J. M. Gaus y L. O. Wolcot, *Public Administration and the US Department of Agriculture*, Chicago (IL), 1940; R. Bendix, *Higher Civil Servants in American Society: A Study of the Social Origin, the Careers, and the Power-Power Position of Higher Federal Administrators*, Boulder (CO), 1949, pp. 95 ss.; Ph. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Ángeles, 1949; V. O. Key Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York (NY), ³1953, pp. 721 ss.; A. Leiserson, «Interest Groups in Administration», en Fr. Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration*, Englewood Cliffs (NJ), ²1959; H. W. Ehrmann, «French Bureaucracy and Organized Interests»: *Administrative Science Quarterly* 5 (1961), 534-555; H. Eckstein, *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association*, Londres, 1960; Th. Eschenburg, *Herrschaft der Verbände*, Stuttgart, 1955; Fr. Morstein Marx, *Einführung in die Bürokratie*, Neuwied, 1959 [*El Estado administrativo: una introducción a la burocracia*, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975]; W. Hennis, «Verfassungsordnung und Verbandseinfluß»: *Politische Vierteljahresschrift* 2 (1961), 23-35; R. Wildenmann, *Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik*, Fráncfort d.M./Bonn, 1963, pp. 170 ss.; Otto Stammer *et al.*, *Verbände und Gestetzgebung: Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes*, Colonia/Opladen, 1965.

19. Especialmente iluminador para el contraste descrito es W. Sayre, «Bureaucracies: Some Contrasts in Systems»: *Indian Journal of Public Administration* 10 (1964), 219-229. Este autor realiza una comparación entre los sistemas administrativos americano y británico.

lo referente a valores donde no pueden ser institucionalizadas relaciones generales de rango entre valores. El consenso puede sustituir la clarificación de las relaciones de valor. El acuerdo de los intereses concernidos *antes* de la decisión hace superfluo justificar *después* de la decisión apelando a valores. En la medida en que la *implementación* de las decisiones concernidas se hace evidente, la problemática queda desplazada hacia el proceso de su elaboración. Donde la resistencia carece de sentido ha de buscarse la influencia. La posibilidad de tomar decisiones vinculantes con independencia del acuerdo del público no se pone en duda. Sin embargo, allí donde haya espacio para el oportunismo —sobre todo, por tanto, en la elaboración de programas de decisión— se convierte en una tentación el tratar y resolver las cuestiones de valor como cuestiones de consenso. La necesidad de valor y la necesidad de consenso, el oportunismo y la programación de fines, deben ser armonizados en la medida de lo posible; y esto solo puede ocurrir cuando los incluimos en el proceso de elaboración de decisiones que se han de programar y los nivelamos mediante la elección del programa. El programa busca, pues, un consenso alcanzable y, al mismo tiempo, maximizar la consistencia de la decisión. Se relacionan con ello la estrategia y la táctica de la elaboración de decisiones, a saber: la prehistoria de los recíprocos puntos de partida y pronunciamientos, la autoridad de la jurisprudencia y de la ciencia, el peritaje de árbitros «independientes», las posibilidades de una exposición pública aceptable, el limitado potencial de contacto y comunicación de los eventuales objetores, etc. Todos estos puntos de vista, y otros más, se convierten en medios con los que recíprocamente se intenta sacar ventaja y maniobrar desde posiciones en las que debe concederse el consenso o, en todo caso, desde las que no puede ya formularse un disenso. La elaboración del programa plantea, así, requisitos de tiempo, cautela y capacidad de negociación que son tan elevados que el parlamento, por estos motivos —y no por motivos relacionados con alguna especialidad o disciplina—, no puede ya elaborar sus decisiones por sí solo, sino que, en gran parte, debe delegar en el poder ejecutivo. Sin duda, la administración, bajo la presión de estos elementos, toma en sí elementos de la acción política[20].

20. Una cierta desburocratización de la administración y, sobre todo, un debilitamiento de su estructura jerárquica es el correlato necesario de un entorno excesivamente complejo. Esto ha sido afirmado para el caso de las fluctuaciones rápidas en el tiempo por A. L. Stinchcombe, «Bureaucratic and Craft Administration of Production: A Comparative Study»: *Administrative Science Quarterly* 4 (1959), 168-187, y por T. Burns y G. M. Stalker, *The Management of Innovation*, Londres, 1961. Para el caso de la complejidad disciplinar encontramos consideraciones similares en V. A. Thompson, *Modern Organization*, Nueva York (NY), 1961; estas se encuentran en la tesis de que la especialización y la orientación jerárquica se contradicen mutuamente. La concepción aquí expuesta de que la complejidad valorativa del entorno introduce en la administración un oportunismo desde abajo complementa esta otra tesis haciendo referencia a otro aspecto de la comple-

La presión de dicha supercomplejidad de relaciones de valor, ricas en contradicciones y que han de ser niveladas solo de modo oportunista, no solo incrementa la necesidad de consenso sino que, además, le da un nuevo tono al estilo dominante de la administración. Sobre todo, las administraciones que han de trabajar bajo estas condiciones del entorno encuentran más fácil gobernar mediante decisiones de distribución que con decisiones de intervención. Asimismo, como forma de comunicación, prefieren las transferencias de dinero a la orden. Evidentemente, ninguna administración puede renunciar a un tipo u otro de decisión. Sin embargo, cabe observar claros desplazamientos en los centros de gravedad desde la administración interventora a la administración distributiva. Es el caso, por ejemplo, del sistema político de la República Federal Alemana.

La literatura sobre derecho administrativo ha observado este cambio con la máxima atención[21] puesto que dicho cambio amenaza con socavar las formas tradicionales de proteger el derecho, dependientes de la injerencia. Como motivo, arguye que la complejidad del Estado ha aumentado y que la autarquía del individuo ha disminuido. De esta manera, el Estado, cada vez más, no puede actuar solo interviniendo e impidiendo, sino que también ha de rendir y nivelar. Esto es correcto, pero debe aclararse con mayor precisión el modo en que la gran complejidad e interdependencia de los procesos en la sociedad se convierten en problemas de decisión internos a la administración.

La creciente interdependencia de los rendimientos en la sociedad lleva a que los sistemas parciales y los procesos que causan perturbaciones estén cada vez menos capacitados para eliminar dichas perturbaciones. Las fábricas de automóviles no construyen calles. Esto lleva a que se presenten más problemas necesitados de decisión y a que, por tanto, haya más que venga adscrito al aumento puramente cuantitativo de tareas y personal de la administración, eso que tantas veces se ha lamentado[22]. Este incremento significa que el desplazamiento del centro de gravedad desde las decisiones de injerencia a las decisiones de distribución no transcurre en la forma de un crecimiento distinto de ambos tipos de decisión. Las grandes interdependencias en el entorno significan, además,

jidad del entorno. Por consiguiente, puede afirmarse de modo general que la complejidad excesiva del entorno pone en peligro la estructura jerárquica de la administración; o dicho a la inversa: cabe afirmar que esta estructura presupone una medida notable de reducción de complejidad a través de procesos políticos.

21. Cf., en especial, E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart/Berlín, 1938; H. Huber, *Recht, Staat und Gesellschaft*, Berna, 1954; W. Lepsien, *Prinzipien der Leistungsverwaltung*, tesis doctoral, Münster, 1961; P. Badura, «Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat»: *Die öffentliche Verwaltung* 19 (1966), 624-633.

22. Cf., a este respecto, C. H. Ule (ed.), *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes*, Colonia, 1961.

que el potencial de generar daño de las injerencias particulares crece y, en muchos casos, se vuelve imprevisible[23]. La carga de la sociedad ha de ser generalizada y hecha calculable en la medida de lo posible. Esto es, ha de tomar principalmente la forma de limitaciones de la acción reguladas de modo general por leyes y una dirección establecida para el largo plazo, mientras que los efectos específicos han de ser perseguidos más con la exigencia que con la carga de determinados intereses[24]. También por ello las decisiones de distribución crecerán más que las que asignan cargas. A ello se añade finalmente que una alta interdependencia se presenta también como especificación de los valores e intereses, por lo que la administración debe introducir su estilo de decisión y su mecanismo de coordinación.

Las administraciones basadas en dar órdenes encuentran su problema en la integración de acciones orientadas a valores o fines que son directamente incompatibles. Resuelven, mediante la decisión, contradicciones que son vividas como inmediatas contradicciones de sentido. Por el contrario, las administraciones de distribución se ocupan con contradicciones que meramente vienen dadas por la escasez de medios[25]. Consecuentemente, han desarrollado una gran tolerancia a las contradicciones de sentido en los fines y valores; y pueden por tanto operar en un entorno muy complejo y pluralista. Esto es más difícil para las administraciones basadas en dar órdenes; y no solo por su problema, sino también por su medio para resolver los problemas. Las decisiones de injerencia se basan en el poder legítimo, esto es, en un medio de comunicación que no permite ser cuantificado ni distribuido sino que únicamente se deja aplicar como un todo. Todo empleo de la fuerza legítima hace que el sistema político mismo aparezca como tal y este, en caso de conflicto, ha de responder de forma central. Por ello, el empleo de la fuerza presupone una concepción valorativa del interés público reguladora y limitadora, una concepción que a las burocracias de decisión modernas y organizadas

23. Esto es así con independencia de si el daño se presenta como una pérdida de derecho y si, por tanto, ha de ser reparada. Presumiblemente, sin embargo, la creciente interdependencia llevará también a una elaboración cada vez más refinada de los derechos subjetivos y, con ello, a un incremento de las consecuencias de injerencias tales que desencadenen exigencias. Sobre estas consideraciones, he orientado propuestas encaminadas a la reforma del derecho de indemnización público-legal. Véase N. Luhmann, *Öffentlich-rechtliche Entschädigung rechtpolitisch betrachtet*, Berlín, 1965, espec. pp. 18 ss.

24. En este sentido, la democracia de masas del Estado del bienestar, que opera con subvenciones, no se desarrolla en oposición a la concepción liberal del Estado, sino como una consecuencia de este. Así, la universalidad de las cargas y la especificación de las acciones benefactoras vienen forzosamente dadas con la creciente interdependencia de la sociedad.

25. También Geoffey Vickers se orienta según la diferencia de estos dos problemas de consistencia en su distinción entre *allocative* e *integrative decisions*. Cf. *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*, Londres, 1965, pp. 207 ss.

de modo funcional-específico les resulta difícil proyectar y representar. A ello se añade que el poder del Estado, en casos de conflicto, es siempre *un superpoder*, y que por ello sus límites permanecen poco claros. La retroalimentación de información es, al aplicar la potestad de la orden, relativamente escasa[26]. Cuando se toman las decisiones individuales, no hay lugar para poner a prueba los límites de la potestad de la orden; únicamente se hacen visibles cuando la legitimidad está destruida y se llega a la sublevación. Por estas razones, también en el ámbito de la aplicación de la fuerza la burocracia debe encontrar en sí misma los límites; y ello, empero, en la forma de fundamentos de la decisión ideológicamente consistentes, cuyos valores están institucionalizados en el entorno. En el ámbito de la aplicación de la fuerza, todo oportunismo es particularmente delicado, y los problemas de coordinación limitan la complejidad que el sistema puede alcanzar.

Las decisiones de distribución, por el contrario, tienen mejores oportunidades de ser aceptadas fuera de la administración y tienen posibilidades de coordinación más móviles dentro de esta. Son aceptadas como una ventaja por quienes se ven favorecidos y lo son por los demás porque no encuentran la carga directamente como un resultado de una decisión en particular. Son coordinadas, principalmente, por el mecanismo monetario, a saber, mediante los límites de una suma previamente dada. La medida de la carga global tolerable de la sociedad a través de su sistema político se convierte en un asunto central. Por consiguiente, queda fijada bajo controles políticos y distribuida a las tareas individuales mediante el presupuesto. La distribución de la suma puede llevarse a cabo sin ajustarse objetivamente —o siquiera según el rango— a los valores promovidos. Antes bien, esta significa una consideración mutua en el sentido de que para todo valor no están disponibles todos los medios sino solo unos medios limitados. Esta coordinación formal posibilita, con ello, un alto grado de especialización y particularización de fines con relaciones de rango variables. La expectativa, frecuentemente formulada, de que los fines han de ser ponderados recíprocamente en su valor relativo dentro del marco de las discusiones sobre el presupuesto es algo que no solo exige en demasía a la praxis[27] sino que también contradice la necesidad de incrementar la complejidad de la administración para poder satisfa-

26. Esta noción se ve enfatizada en el sentido de una oposición fundamental entre *coercion* e *information* en D. E. Apter, *The Politics of Modernization*, Chicago/Londres, 1965 [*Política de la modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1972].

27. Cf. la exposición y la crítica de un «experimento» en este sentido, realizado en el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en A. Wildavsky y A. Hammond, «Comprehensive versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture»: *Administrative Science Quarterly* 10 (1965), 321-346.

cer mejor una sociedad compleja[28]. No queda, pues, coordinada la administración de distribución en torno a relaciones de rango entre valores o prioridades generales sino que lo está únicamente, y de manera mucho más formal, en torno a una conciencia de la escasez. Asimismo, los límites de su acción no resultan ni de la resistencia de su entorno ni del sentido objetivo de un orden valorativo general abarcador, sino de los costes. Este tipo de limitación posibilita una racionalización mediante el cálculo según la regla de un juego de suma cero. Las tareas deben ser armonizadas con la previsión presupuestaria, en la que cada tarea determinada bloquea otras tareas en el grado correspondiente.

La influencia política de la administración se adapta a este estilo de la distribución oportunista. Si en la administración quedan dispuestas posibilidades de llegar a decisiones vinculantes, el político se verá tentado de hacer uso directo de estas, concentrándose en aumentar o rebajar los presupuestos en favor de ciertos valores, con el fin de obtener vino político de la vid de la administración. El que inevitablemente se vea facilitada la decisión de la administración se convierte, entonces, en la base sobre la que la política y la administración llegan a un entendimiento, con unos requisitos de cálculo racional relativamente escasos. Así, cabe observar que las comisiones parlamentarias, orientadas primariamente a logros políticos, activan en las tareas de decisión del ejecutivo consideraciones sobre reglas formales y sobre los hábitos de distribución que se están introduciendo[29]. Y, evidentemente, también un diputado que ha logrado la mayor dotación de una partida presupuestaria apenas encontrará puertas cerradas cuando se pronuncie en el ministerio a propósito de determinados deseos relativos a la distribución. A la presión de los interesados desde abajo se le une la presión de la política desde arriba, sin que la administración pueda siempre evitar que ambas direcciones de la presión converjan. Si se llega a esta convergencia, entonces la administración queda desconectada del proceso de toma de decisiones y solamente sigue siendo empleada para legitimar y promulgar la decisión tomada.

Estos fenómenos ambiguos apenas pueden sortearse con exhortaciones graves y apelaciones morales. No se trata, en primer término, de una cuestión de buena voluntad. Más bien, los problemas abordados remiten a un dilema de la administración estructuralmente instalado y, con-

28. Una buena consideración de las estrategias y tácticas de los departamentos en la fijación de los enfoques presupuestarios viene expuesta en A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, 1964. Véase también Th. Ellwein, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1966, pp. 150 ss., acerca de los límites de este proceso competitivo de decisión.

29. Véase la panorámica sobre este tipo de entrelazamientos en H. Golz, «Mitwirkung parlamentarischer Ausschüsse beim Haushaltsvollzug»: *Die öffentliche Verwaltung* 18 (1965), 605-616.

secuentemente, inevitable por principio[30]. Dicho dilema puede definirse de la siguiente manera: las simplificaciones de la decisión que la administración trae consigo para poder decidir sobre problemas de mayor complejidad le dan simultáneamente al entorno poder sobre ella. Habíamos visto en el capítulo anterior que, en la medida en que los programas de decisión le dan espacio a la administración para más decisiones correctas, así también la estructura de motivación de quienes pertenecen a la administración, esto es, un cierto entorno personal, se torna relevante para el resultado de la decisión. La misma descripción vale para el oportunismo en la elaboración de los programas de decisión, un oportunismo necesario y, al mismo tiempo, no exento de sospecha. En la medida en que una administración se entrega al oportunismo de la cambiante satisfacción de valores —que aprehende una alta complejidad y que apenas excluye de antemano «otras posibilidades»— se abre a las influencias del entorno. Y esta apertura hace que, para los miembros de la administración, se convierta en un asunto litigioso la administración de esta amplia facultad, y ello con toda razón. En la medida, pues, en que la administración se facilita a sí misma la decisión, pierde sus buenos argumentos con los que puede apartar a los pares del entorno que le urgen. No tiene ya la capacidad de dejar claro, de manera convincente, por qué una decisión ha de ser tomada únicamente de tal modo y no de otro.

Dicho de otro modo, la administración, por sí sola, no puede con demasiada complejidad. Para que la administración pueda dar lugar a su contribución propia y específicamente funcional a la reducción de la complejidad, la complejidad general de la sociedad tiene ya que estar reducida en cierta medida. La capacidad para ejercer funciones de otros sistemas parciales del sistema político, y de la sociedad en su conjunto, es también una condición para la actividad de la administración. Esto nos lleva, de nuevo, a la tesis fundamental general de la teoría de sistemas, según la cual la capacidad de un sistema para aprehender y reducir la complejidad solo puede incrementarse mediante la diferenciación interna, esto es, únicamente mediante el hecho de que el sistema mismo se hace complejo. Esta tesis se confirma aquí por su contrario, a saber: la sobrecarga de complejidad de un sistema parcial con complejidad, esto es, con un oportunismo demasiado alto, pone en peligro la diferenciación sistémica interna y sugiere medios de reducción extremadamente drásticos, que producen un cortocircuito y que ignoran las fronteras entre sistemas.

Si esta interpretación teórico-sistémica del dilema entre programación de fines y oportunismo alcanza el núcleo del problema entonces se

30. Sobre el concepto de este tipo de *organizational dilemmas* estructuralmente condicionados, cf. P. M. Blau y W. R. Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco (CA), 1962, espec. pp. 222 y 242 ss.

sigue que, en último término, solamente el orden de conjunto del sistema político puede, si no solucionar el problema, sí al menos suavizarlo hasta el punto de que resulte resoluble en la administración. La carga de la reducción de complejidad ha de ser repartida en los roles del público, la política y la administración, y ello de tal manera que haga posible para cada sistema parcial una aportación parcial con sentido en su propio campo de entorno, bajo diferentes presupuestos, reservas de información y criterios de racionalidad. Y ha de haber formas de comunicación con las que se pueda transferir complejidad reducida —esto es, una ya lograda selección y densificación de la información— desde un sistema a otro. Solo como parte del sistema político está la administración en disposición de obtener la necesaria autonomía para su función específica de elaboración de decisiones correctas.

Para la administración, esta condición sistémica general puede ser aprehendida con mayor precisión como problema de la *planificación política* de sus premisas de decisión. Los programas de decisión han de recibir, a través de la planificación política, una forma que ofrezca suficiente atención a los lenguajes de decisión propios de la racionalidad de la administración, a saber, los de la programación condicional y los de la relativa a fines. Solamente en este caso cabe esperar de la administración que resuelva por sí misma el dilema, persistente o disminuido, entre programación de fines y oportunismo. Solo entonces encuentra ella, en el derecho positivo autoformado y en los programas de fines enteramente calculados, motivos lo suficientemente convincentes para rechazar influencias externas no previstas en el programa mismo y que tampoco están preparadas para asumir responsabilidad política mediante cambios en el programa.

Con esto, sin embargo, solo se ha aprehendido un aspecto de la planificación política, el que está del lado de la administración. Este aspecto no puede dominar sin desplazar a la burocracia el centro de gravedad dentro del sistema político. No solo los resultados de la planificación, sino también sus condiciones en el medio político, han de ser tomados en consideración. Se trata de una función fronteriza entre política y administración, que compromete a las dos. No podremos abordar el complejo global de la planificación política hasta después de habernos hecho una idea de la especial función y modo de actuar de los procesos políticos. Se trata de una tarea que nos ocupará a partir de ahora. Un capítulo sobre la planificación política concluirá la próxima parte.

Parte IV

POLÍTICA

18

FUNCIÓN DE LA POLÍTICA

En comparación con las acciones de los «órganos del Estado», del *government*, esto es, del ámbito aquí señalado como administración, los procesos propiamente políticos han encontrado una prominencia y visibilidad mucho menores; y consecuentemente, han recibido mucha menor atención científica plena. El interés de la ciencia en los partidos políticos, por ejemplo, no ha ganado intensidad hasta este siglo[1]; y aún hoy falta una teoría plenamente elaborada de los procesos políticos en tanto sistema parcial del sistema político[2]. El motivo de esta insuficiente exposición del ámbito de los procesos políticos bien merece una pregunta por ello.

Ciertamente, la razón no estriba solamente en que la política se haga siempre detrás de puertas cerradas o en que, a quien se sitúa fuera le resulte siempre difícil echarle un vistazo a las salas llenas de humo donde se reúnen los grupos parlamentarios o a las secretarías de los partidos. También la administración elabora sus decisiones excluyendo ampliamen-

1. Sobre todo desde Moisei Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 vols., París, 1903. La «teoría general del Estado» alemana recibe este nuevo material solo a regañadientes. Jellinek lo asigna, por ejemplo, a la teoría de la sociedad y señala que «la vida del partido, como toda vida, muestra tantos elementos extraños y de los que no pueden rendirse cuentas que mucho en ella hace imposible un tratamiento científico desde una posición superior» (G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Darmstadt, ³1959, p. 114, nota 1 [*Teoría general del Estado*, FCE, Madrid, 2012]). Esta clasificación en la sociedad se encuentra aún en la más reciente «teoría general del Estado» de H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, pp. 371 ss.

2. Una consecuencia de esta situación científica son ciertas dificultades terminológicas, como la de que no podemos evitar el empleo de la palabra «político» ni en la descripción del sistema ni en la de los ámbitos parciales que hemos de abordar ahora. La expresión «sistema político» ha de quedar reservada, pues, para el sistema en su conjunto, mientras que para el sistema parcial de lo político en sentido restringido tenemos a nuestra disposición conceptos como «política» o «procesos políticos». Esta antiestética ambigüedad es lo único que permite evitar que se continúe empleando el concepto de Estado, que igualmente lleva a malentendidos.

te la esfera pública, y a su vez los políticos se presentan de buena gana en la esfera pública con exposiciones escogidas y votadas. La exposición pública es, en los dos ámbitos, un problema que solo puede ser resuelto con una preparación previa no pública.[4] La diferencia, en lo que toca a la significatividad manifiesta, remite, más bien, a que el sistema político como un todo encuentra su sentido y el punto culminante de su ciclo de comunicación en la publicación de decisiones vinculantes. Y remite asimismo a que ello es exclusivamente asunto de la administración en sentido amplio, que abarca el poder legislativo, el ejecutivo y la justicia, mientras que no es asunto de la política. Los órganos del Estado que producen decisiones están en el punto de mira de la esfera pública, mientras que los políticos deben esforzarse por ocupar estos órganos para obtener beneficios políticos a partir de la prominencia que allí quepa alcanzar.

Contribuye, asimismo, a la visibilidad pública de los roles de la administración el que estos queden diferenciados dinámicamente de la sociedad como roles de un tipo específico, esto es, que su acción les pueda ser atribuida de forma unívoca. En los procesos puramente políticos de la articulación de intereses y del impulso de exigencias, de la concentración, generalización y ampliación de temas políticos —así como los procesos de formación y consolidación del poder, del consenso y del apoyo político de personas y programas— resulta menos claramente reconocible una separación en roles de la acción como la que hemos descrito. Y considerada desde un punto de vista histórico, dicha separación representa un dato más reciente. Los sistemas de gobierno burocrático estaban consolidados ya desde hace tiempo, toda vez que la función política de la construcción del poder legítimo estaba aún garantizada de un modo socialmente institucional. En un primer momento, la función política —realizada a través de la «naturaleza» de las evidencias legales y morales, así como por el torno y el altar, y cubierta frente a otras cuestiones— no fue experimentada como necesidad de ciertos rendimientos funcionales específicos. También aquí la evolución de la sociedad parece haber evitado que se dieran muchos pasos de una vez. El mundo antiguo había producido los modelos de la burocracia y de la democracia en lugares separados y fue la Modernidad quien las irguió la una al lado de la otra.

Esos fundamentos del gobierno político institucionalmente anclados, inmóviles y tradicionales, saltaron por los aires tan pronto como el sistema político sobrepasó un cierto umbral de complejidad propia, esto es, tan pronto como entró en escena el gobierno con sus propias premisas de decisión y se hizo, con ello, autónomo. Esta evolución, expuesta con profundidad en el capítulo 10 bajo el título de «Autonomía y diferenciación interna», hace necesaria una nueva estructura de sistema, más abstracta e indeterminada, que no solo regule la decisión, sino también la decisión sobre las premisas de decisión. Por una parte, la administración ahora

debe ser racionalizada de tal modo que, a pesar de un cambio continuo y «normal» de programas y personas, no pierda su continuidad y su capacidad de rendimiento. Esto se alcanza, sobre todo, mediante una estructura de puestos más abstracta que posibilite una modificabilidad de las tareas, competencias, personas y modos de comunicar en todos los puestos. Por otro lado, el apoyo político de la decisión no puede ya ser supuesto como institucionalmente dado de forma previa puesto que ha de relacionarse con premisas de decisión variables. Este apoyo debe ser reunido y recordado caso por caso, esto es, ha de ser conscientemente producido en la vida política. La política se convierte en un proceso de decisión de un tipo que le es propio. El incremento del rendimiento de la administración en el sentido de una alta complejidad y alterabilidad de su temática presupone, por parte del público, una correspondiente movilización y susceptibilidad para ser influido. En la vida diaria han de darse alternativas de comportamiento —esto es, libertades— que puedan ser reguladas. El comportamiento, en cierta medida, ha de ser desligado de determinados vínculos, ya estén fijados por la naturaleza o el nacimiento. Así debe ser si el sistema político ha de tener la posibilidad de tener una acción efectiva en la sociedad y si ha de tenerla no solo de manera disruptiva o represora sino con sentido. Cuando, en medida notable, se llega a la regulación de la vida cotidiana a través de las decisiones del sistema político —que son transmitidas como tales— encontramos, sin embargo, que la complejidad abierta de otras posibilidades no se deja absorber mediante los roles de decisión por sí solos. Se hace entonces públicamente visible que se podría haber decidido también de otra manera; y de este modo el apoyo político de la decisión se convierte en un problema. La violencia coercitiva no basta por sí sola para asegurar la legitimidad de la decisión si no viene apoyada por evidencias carentes de alternativas. El apoyo político puede ser proporcionado o puede fracasar. Sobre él ha de decidirse en todo caso. Un nuevo tipo de movilidad política del público se hace inevitable. Esto, sin embargo, significa, o bien que deben crearse roles políticos del público capaces de decisión, o bien que debe sugerirse que la libertad de decisión le sea retirada al público. En todo caso, junto al problema de la variabilidad, surgen premisas de decisión de tipo administrativo y, conjuntamente con ello, surge el otro problema de la posible fluctuación del apoyo político.

Resulta obvio que el aprovechamiento del margen de decisión de la administración, que siempre es de nuevo programable, por una parte, y las alteraciones de la disponibilidad para el apoyo político, por otra, no van de suyo en el mismo sentido. Cuanto mayor sea en el sistema el número de posibilidades aprehendido y realizable, tanto mayor será también el peligro de desintegración. La política tiene la tarea de evitar una disolución de esta naturaleza. Cuando crece la complejidad del sistema políti-

co, el problema de esta integración no puede ya quedar confiado a instituciones invariables pero tampoco al azar en forma de opinión pública o de la entrada en escena del líder capaz de persuasión. La política ha de ser racionalizada y sistematizada como parte de la continua empresa pública aunque fuera de la administración. Esta necesidad se sitúa tras la «obligación de una forma democrática» a la que están expuestos todos los sistemas políticos modernos. Dicha necesidad, por tanto, ha de constituir también el núcleo de una teoría de la democracia.

El cumplimiento de esta función mediante el trabajo incumbe sobre todo a los partidos políticos, configurados como organizaciones permanentes para garantizar a los cambios de personas y programas, de valores y lealtades, un marco fijo y una conexión con el apoyo político alcanzable a través del público. El significado de esta actividad de los procesos políticos fuera de la administración burocrática se deja ver especialmente en el peligro al que está expuesto un sistema político dinámicamente diferenciado y autónomo como el presentado. Un fuerte incremento y centralización del poder político coincide con la pérdida de antiguas vinculaciones sociales entre roles —que simultáneamente proporcionaban seguridad y control social— así como con una visible movilidad del apoyo político. Los puntos de referencia se ponen en movimiento, al igual que las fuentes del apoyo. La prensa refuerza el valor de novedad y el efecto de amenaza de todo acontecimiento que reduce esta variabilidad. Cualquiera que lea el periódico recibirá así la impresión de una crisis permanente en su ámbito de interés. De ahí pueden surgir, con mucha facilidad, movimientos que, aumentando en sus proporciones sin parar, embarullan el equilibrado encaje de rendimientos funcionalmente específicos y devuelven el sistema a niveles más primitivos de la evolución. Así ocurre ya se trate de tendencias a la politización del conjunto de la sociedad —esto es, de tendencias encaminadas a la supresión de su diferenciación funcional— ya de una irrupción descontrolada de pasiones políticas en forma de revoluciones o de movimientos fanáticos de masas[3]. Para prevenir a tiempo este tipo de perturbaciones, a las que un sistema fuertemente diferenciado es típicamente propenso, deben ser permanentemente vigiladas las condiciones bajo las cuales le viene dado a la administración el apoyo político y bajo las que —por así decir— le

3. Cf., a este respecto, las consideraciones de N. J. Smelser, *Theory of Collective Behavior*, Nueva York (NY), 1963, pp. 180 ss., acerca de las condiciones estructurales de *crazes* políticas. Smelser presenta las siguientes condiciones: 1) una estructura política muy diferenciada; 2) una «racionalidad política» institucionalizada donde las decisiones están relativamente libres de consideraciones no políticas; 3) la posibilidad de conmutar y retirar el apoyo político; 4) un medio generalizado de intercambio —en este caso poder— que puede ser intercambiado, con el que se puede regatear y que puede ser almacenado (esto es, *prometido para una entrega futura*).

puede quedar confiado el uso del sello «decisión vinculante». El trabajo de la política se refiere a este problema. A ella le viene dado, por una de sus fronteras, la variabilidad del apoyo político mediante roles de público; y, por la otra, la variabilidad de las premisas de decisión de la administración. Mantiene su función específica únicamente a través del hecho de que, en ambos entornos, este tipo de variabilidades están institucionalizadas; y por ello tiene que cuidar de que las variabilidades no transcurran de forma no coordinada en los dos entornos.

Esta función de la política es mucho más compleja y exigente de lo que fueron capaces de imaginar las antiguas teorías de la soberanía del pueblo, de la representación o de la voluntad popular como causa última de todo poder público. No se trata meramente de un problema de reparto del poder (bajo el presupuesto de que viene dada una suma de poder constante). Tampoco se trata de una transferencia de efectos desde un ámbito a otro. Esto es, no se trata únicamente de ayudar a la «verdadera voluntad popular» a que tenga éxito frente a un gobierno tiránico que busca su propio interés o que es flemático. Ni tampoco ocurre a la inversa, es decir, no se trata de impedir una tiranía de la mayoría sobre las minorías[4]. Más bien, la elaboración de información política debe contar con que sus puntos de partida y sus metas son variables independientemente los unos de los otros. Y la variabilidad por ambos lados significa, inevitablemente, una alta complejidad indeterminada. Todas las informaciones políticamente relevantes han de ser leídas al mismo tiempo en un horizonte de condiciones de *apoyo fluctuantes y en un horizonte de cambiantes* posibilidades de programación. Y solo mantienen su valor informativo en referencia a estos horizontes de otras posibilidades. Así, en la política solo puede haber, en todo momento, construcciones provisionalmente sostenibles que hayan surgido de que dos series de variación queden mutuamente referidas y definan —una respecto de otra— puntos de vista de la selección. Esto es, solo puede haber construcciones surgidas de que se busquen programas en pos del acuerdo alcanzable a la par que se trata de ganar apoyo para programas posibles.

En todo ello, resulta esencial que ambos tipos de variabilidad no puedan darse con independencia de los procesos políticos. El apoyo político solo puede ser entonces movilizado en forma de roles de público —por ejemplo el de votante político— cuando hay política. Igualmente, la positivación del derecho y de los fines, así como la estructura de puestos de la administración, presupone que haya política. Por consiguiente, tampoco

4. Las teorías clásicas de las formas de Estado liberales y democráticas, que conectan con este tipo de problemas, son, por ello, irremediablemente inadecuadas. Esto lo ha señalado también, con una crítica perspicaz de sus premisas, R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago (IL), 1956.

son las alteraciones de ambos entornos de la política algo que pueda llevarse a cabo sin el concurso de la política. La política no determina por sí sola lo que encuentra apoyo del público y lo que se convierte en premisas de decisión, sino que lo codetermina. Solo así le es posible tomar una posición de mediadora y ejercer su influencia en una de sus fronteras según el criterio de las condiciones de su otra frontera. La influencia de la política en sus dos entornos, sin embargo, es ella misma una variable, no una constante, en tanto es una magnitud previamente dada de competencias de decisión. La influencia en uno de los entornos depende, pues, de la influencia en el otro y viceversa. Y ambas capacidades de influencia solo son susceptibles de incrementarse relacionándose la una con la otra. La política puede activar más apoyo del público —y más general— cuando es capaz de subsumir más deseos del público a través de la fijación de programas de decisión. Y a la inversa, la política puede influir en la administración con mayor fuerza y precisión si puede garantizar su apoyo político para un ámbito de programas de amplio alcance, de tal modo que pueda hacer a la administración independiente de otras fuerzas de la sociedad. También en esta medida es típico de la política actuar bajo las condiciones de una alta complejidad indeterminada. Para poder operar efectivamente, debe presuponer siempre actividades y efectos que aún no se han realizado. Esto es, ha de especular sobre su éxito. La acción política, ya en virtud de sus condiciones estructurales, es una acción arriesgada, dependiente de su éxito, confiada y que recubre créditos e informaciones.

Estas consideraciones nos dan, al mismo tiempo, la clave de un análisis más preciso de la función del sistema parcial de los procesos políticos. La situación de la política es, en conjunto, demasiado compleja y demasiado poco estructurada como para que a todo tipo de influencia política le venga adscrito el carácter de poder legítimo o de decisión en algún modo vinculante. Antes de que el poder legítimo pueda ser aplicado ha de ser creado. Solo cuando toda la complejidad de las posibilidades del sistema político —por ejemplo, la de establecer cualquier ley o perseguir cualquier fin— queda reducida en la medida de lo posible, puede implementarse el poder legítimo como mecanismo selectivo secundario. Al mismo tiempo, en el proceso de reducción, aquella complejidad indeterminada queda estructurada en temas aprehensibles y alternativas decidibles de poder político.

Así pues, y como desarrollaremos con mayor profundidad en la última parte de nuestras investigaciones, el poder es la generalización de la relevancia de rendimientos reductivos singulares. Que haya de sostenerse una agricultura poco rentable, que un determinado desarrollo extrapolítico haya de tenerse por amenazante, que el diputado X sea el futuro ministro de defensa, etc., no ha de permanecer como una determinada declaración en particular, sino que han de ser apoyadas por otras, también para

otros puntos temporales y en otros contextos objetivos. Y solo cuando queda garantizado que esto tiene lugar ocurre que la comunicación singular sostiene el poder. Tal generalización presupone la estructura. No puede ser llevada a cabo en el cielo donde todo es posible ni tampoco en situaciones imprevisibles donde no pueden preverse ni consecuencias, ni alternativas, ni sacrificios exigidos ligados a una reducción de este tipo. Más bien, las posibilidades de conformar poder solo pueden crecer con la medida de complejidad elaborada y reducida.

Los procesos políticos tienen una función específica para la legitimación del poder[5]. Configuran el poder legítimo en virtud de que reducen aquella complejidad indeterminada y excesiva que viene dada en el sistema político, y reducen esta complejidad mediante el hecho de que configuran el poder. Ambos aspectos se pertenecen mutuamente, son dos lados de uno y el mismo proceso. Su congruencia define la esencia de la política, a saber, su modo específico de reducción. En la articulación y generalización de intereses y valores, en la creación de consenso y en la consolidación de poderes de representación con el consenso asegurado, en el trabajo semántico de «temas» políticos, en la movilización del apoyo de candidatos o propuestas objetivas, en el aprendizaje y puesta a prueba de destrezas políticas, en el cuidado del aspecto de organizaciones y posiciones, así como mediante otras múltiples estrategias similares, queda configurado, de un tirón, el poder legítimo y queda reducida la complejidad. Este proceder tiene, muy claramente, un estilo distinto al de la investigación científica, al de la creación artística, al de la comprobación religiosa de la fe o a la toma jurídica de decisiones. Sin embargo, hay algo común a todos estos modos de reducción, a saber, que eliminan otras posibilidades mediante el modo particular en que fundan conexiones de sentido.

Si en el sistema político crece la complejidad y variabilidad en el sentido que hemos descrito, entonces la legitimidad del poder no puede ya venir dada mediante la «naturaleza» o la «historia» —esto es, mediante instituciones que presentan una complejidad ya reducida— sino solo mediante un trabajo continuo. Este trabajo ha de ser llevado a cabo y organizado en este mismo sentido político. La legitimidad es hecha dependiente del procedimiento por parte de la organización y, sobre todo en la teoría liberal del Estado, queda ligada al mismo. El poder legítimo es ahora, como felizmente lo formula Bourricaud, «un poder que acepta o incluso

5. Esta afirmación no ha de ser entendida como si la política fuera la única fuente de legitimidad, esto es, como si todas las causas relevantes fueran puramente políticas. Según nuestros análisis generales del concepto de legitimidad (cf. *supra*, cap. 9), una tesis tan radical no puede ser defendida. La política, más bien, solo puede llenar el margen que le dejan otros factores políticos. Un margen, sin embargo, que, en sociedades funcionalmente diferenciadas, procura ser muy grande.

instituye su propio proceso de legitimación»[6]. También aquí la nueva autonomía y diferenciación dinámica del sistema político muestra que la legitimidad no puede ser fundada simplemente en estructuras fijas de la sociedad sino que debe ser elaborada en el mismo sistema político. Se trata de un proceso que, mediante procesos de comunicación continuos, es remitido al entorno del sistema político, a la sociedad, y que está controlado de acuerdo a esta.

Si en la política el poder legítimo está aún por ser construido, entonces la política aún no puede ser legítima. Lo que ha de venir rendido no puede ser presupuesto. La acción política, por tanto, aún no es vinculante ni legítima; y en este «aún no» ha de entenderse se encierran oportunidades por aprovechar. El político, en la medida en que no actúa en el cargo como órgano del Estado y no decide de forma vinculante, puede hacer uso de las ventajas del carácter provisional, partidista y oposicional de su expresión, esto es, puede tomarse libertades verbales. Puede lanzar temas, proclamar valores, sacarle brillo a símbolos, sin que tenga que establecerlos al mismo tiempo como programas. No necesita dañar a otros, ni siquiera a otros políticos, y, bajo la protección de no estar vinculado, puede presentarse en la esfera pública con palabras que suenan bien y con una abarcadora voluntad de exigir. Así, puede tratar de capitalizar el consenso y montar posiciones sin comprometerse con aplicaciones muy especiales de este poder. Por otro lado, debe aspirar al éxito y ha de pretender el poder de decidir. Toma el éxito por adelantado, trabaja con él y proyecta lo que haría si tuviera que decidir. Por ello, necesita esforzarse continuamente apuntando hacia el todo y hacia lo valioso. Esto no le fuerza, empero, a un cálculo exacto de los costes de sus propuestas y a una exacta transmisión de dicho cálculo, sino más bien a una generalización de unos intereses y valores demasiado específicos. La política es política de partidos y permanece como tal; y, en tanto expresión de una parte, es y permanece sin fuerza y carácter vinculante para el todo. No obstante, sí que es política de un partido que hace como si pudiera representar el todo y se propone hacerlo.

Los sistemas políticos se distinguen entre sí, de una manera muy esencial, según el modo y forma en que consiguen expresar estructuralmente —y aprovechar en la praxis— esta contradicción de un partido capaz de gobernar. Los sistemas monopartidistas, o los órdenes políticos que les son próximos, tratan típicamente de reprimir la contradicción e intentan alcanzar una «integración de partido y Estado». El que haya un solo partido constituye hasta tal punto una paradoja que la contradicción no es ya sentida como tal sino que los conceptos se transforman. En ello, con la coloración de la ideología, se puede dejar que el partido participe más de

6. Fr. Bourricaud, *Esquisse d'une théorie de l'autorité*, París, 1961, p. 7.

la legitimidad de la administración, o que la administración participe del carácter partidista del partido. La relación entre política y administración es concebida como la relación de una doble burocracia desde el punto de vista de una división del trabajo armónica y relativa a fines. Los sistemas multipartidistas están, más bien, dispuestos a dejar a la política el punto de vista partidista que aún no es legítimo. Resuelven la contradicción en el plano temporal, en la medida en que consideran todo gobierno político de un partido como provisional y susceptible de ser contestado. Así pues, un partido o grupo de partidos no puede reclamar el poder legítimo como un sistema organizado de un tipo que le es propio sino que solo puede hacerlo en virtud del apoyo político para una determinada política. El hechizo de la aplicación de lo partidista en el plano de lo legítimo queda explicado mediante el consenso del pueblo, lo cual, evidentemente, es también un tipo de negación ideológica de la contradicción.

Sin embargo, la contradicción permanece, como quiera que se la exponga y se la quiera expulsar interpretándola, porque se funda en el mismo proceso de reducción. La contradicción no se deja eliminar ni con la paradoja en «un solo partido» ni mediante la perpetuación de la insuficiencia en el nombre del pueblo, por más que la forma de su exposición no deje de tener significación para su trato práctico. En última instancia, la tensión entre partidismo y legitimidad se encuentra entre las contradicciones grandes y fructíferas del sistema político, esto es, pertenece a aquellas contradicciones instaladas estructuralmente con las que se aprehende el problema originario de la complejidad excesiva e indeterminada y con las que dicho problema queda transformado en algo practicable. La necesidad de transformar el partidismo en legitimidad, con el objetivo de poder alcanzar el poder y mantenerlo, se sitúa, pues, en cierto modo, como un problema sustitutorio, *más manejable e instructivo*, que se pone en lugar del problema originario de la complejidad excesiva.

Con esta transformación de la posición del problema, se da también *un primer* paso hacia la absorción de incertidumbre. Al mismo tiempo, se trata también de un paso que enreda a la política en prejuicios ideológicos acerca de las orientaciones sobre valores en las que puede ganarse legitimidad, así como sobre los símbolos con que esta puede alcanzarse. El análisis sociológico puede, empero, evitar toparse con esta vinculación ideológica en la medida en que pregunta por su función y, con ello, descubre el problema de la complejidad excesiva como problema de referencia. Sin embargo, esto solo significa que, desde el punto de vista de esta problemática abarcadora, hay diferentes ideologías que se hacen comparables en calidad de funcionalmente equivalentes. Pero no significa que la referencia a valores como orientación de la acción pueda, sin más, ser sustituida. La sociología confronta cada compromiso con alternativas; con ello lo aclara y lo confunde pero no lo hace superfluo.

19

SITUACIÓN DEL ENTORNO, LENGUAJE E INDEPENDENCIA DE LA POLÍTICA

La diferenciación dinámica de la sociedad separa en gran medida el sistema político respecto de los roles, que están al servicio de la satisfacción inmediata de necesidades. La política no es un placer, tiene poco que ver con cómo hacemos acopio de provisiones, cómo nos calentamos, nos educamos o encontramos mujer. La acción política, en general, se ha especializado con palabras y símbolos de un tipo determinado. La diferenciación dinámica de la sociedad es la condición previa para que un sistema pueda especializarse en este tipo de trabajo y que no sea incomodado con otros problemas que no pueden reconducirse a sus palabras y símbolos. Al mismo tiempo, la diferenciación dinámica y el incremento a ella ligado de la complejidad del sistema político crean problemas que únicamente pueden ser resueltos mediante determinados tipos de elaboración de información lingüístico-simbólicas.

La cuestionable legitimidad de lo partidista es un problema del tipo que hemos señalado, esto es, un problema que requiere ser tratado por la vía de la elaboración de símbolos. No se presenta sino cuando el sistema político, y en él la política, está dinámicamente diferenciado con cierta amplitud y cuando ha ganado complejidad propia. En ese momento, necesita ser resuelto con medios que solamente están disponibles en un sistema como este. Una comprensión plenamente sistémico-teórica de esta conexión exige que se tengan muchas cosas en cuenta al mismo tiempo. Ha de tenerse en consideración, pues, el proceso de diferenciación dinámica de la sociedad y de la diferenciación interna en funciones requerida para dicha diferenciación dinámica. Se debe tener en cuenta también el incremento de la especialización en la relación con el exterior y el incremento de la complejidad en el interior, que se ganan mediante la diferenciación dinámica. Han de considerarse, asimismo, las transformaciones en los problemas y las transformaciones, ligadas a estas primeras, en las posibilidades de resolver los problemas —cuyo dominio solo queda

posibilitado por este proceso en su conjunto y que resulta estabilizado como conquista de la civilización—. De todo este conjunto, tomamos, en primer lugar, la relación entre la situación del entorno, el lenguaje y la autonomía de la política en tanto sistema parcial del sistema político. Hacemos esto con el objetivo de que, tras aclarar esta relación, alcancemos en el próximo capítulo una panorámica sobre diversos sistemas de partidos que resuelven el problema de la política y que, en esta medida, pueden ser tenidos por racionales.

Todo sistema, y con ello también todo sistema parcial del sistema político, se encuentra en un mundo objetivado y universalmente válido y especialmente en un entorno único cuya estructura tiene carácter perspectivista, cuyas distinciones entre proximidad y lejanía, entre lo igual y lo diverso, entre lo importante y lo no importante, entre lo urgente y lo aplazable, resultan de la particular situación del sistema en cuestión y de la particular problemática respecto de su continuidad. Así, la administración se encuentra, en el sistema político, en tensión entre la política y el público; y queda delimitada frente a los intereses personales y otros roles de los miembros de la administración mediante una frontera exterior. Los procesos políticos han de llevarse a cabo entre el público y la administración; y en ellos intervienen también, filtrados a través de una frontera exterior, intereses personales y otros roles de los políticos. La otra situación, la otra constelación del entorno, exige y posibilita otra contribución al mantenimiento del sistema político en su conjunto. Del particular ámbito del entorno de la política cabe obtener importantes indicaciones sobre su propia problemática de sistema y sobre el modo en el que puede cumplir su función. Esta conexión entre construcción de sistema, ámbito del entorno y función precisa, por tanto, de un análisis cuidadoso.

Si se sigue la exposición oficial del sistema político democrático, encontramos que los procesos políticos están al servicio de la transformación de la voluntad popular en decisiones vinculantes. Operan como transmisores de la voluntad, con el rol de un mensajero que conoce ciertamente el mensaje pero que no lo puede alterar. Visto de este modo, la política, en sentido estricto, no rinde contribución propia alguna a la elaboración política de la información; y por consiguiente sus fronteras exteriores deben estar herméticamente aisladas frente a los intereses personales y otros roles. La voluntad popular no puede quedar falseada, en su camino hacia la decisión, por caprichos personales, por relaciones aisladas o por intereses particulares personalmente cercanos a los políticos.

Este ideal, que se corresponde con el ideal de la administración plenamente determinada y que lleva a cabo leyes, deja abierto el modo en el que, en absoluto, acontezca algo, el modo en el que se llegue a una elaboración alteradora de informaciones, a una reducción de complejidad.

Se expone así, fundamentalmente, un ideal estático; y ello, naturalmente, para ocultar la dinámica. En su estatismo, el ideal tiene la importante función de simbolizar la existencia de todo el sistema político como sedimentación de la voluntad popular. Despierta con ello confianza política, da una sensación de seguridad y de que los acontecimientos son controlables[1]; pero no se puede emplear como análisis de la realidad.

Una consideración más detenida muestra que este ideal de la democracia en modo alguno se toma de la nada, sino que, en cierto modo, está en conexión con la realidad, aunque la abstrae selectivamente. Subraya y absolutiza la *dirección dominante de la comunicación* del sistema político. El valor simbólico de esta exposición del ideal descansa en el dominio de esta dirección de la comunicación desde el pueblo hacia la administración, pasando por la política, y de nuevo de vuelta hacia el pueblo. Sobre este dominio descansa, pues, la idea de un control fiable y no restringido de los acontecimientos. No puede pasar lo que el pueblo no quiere. Es esta una importante noción de la garantía y seguridad que hace de sí mismo el sistema político después de que se haya desprendido de fundamentos religiosos. Cuidar y mantener esta simbólica es un elemento esencial de la política misma, una contribución, apenas sustituible, al cumplimiento de su función. Ya no hay política abiertamente no democrática. Con ello, la política se somete a la dirección dominante de la comunicación, al menos en lo que profesa de sí misma.

Sin embargo, la comunicación unilateral, en tanto institución permanente, no es institucionalizable. Ya el exceso de comunicaciones que advienen a los políticos le da el rol decisivo de realizar la comunicación, de llevarla a efecto. De ninguna manera puede absorber, o siquiera elaborar, todo lo que le se le trae. Su atención selectiva queda puesta en marcha como filtro del proceso de comunicación; y obviamente no puede ser dirigida y manejada mediante las informaciones que advienen sino solo a través de las disposiciones y convicciones ya disponibles. El político, por consiguiente, apenas configura sus convicciones a partir de los mensajes procedentes del público. Debe estar ya convencido para que las informaciones puedan siquiera llegar a él y ser recordadas por él en situaciones de decisión[2]. Asimismo, para mantener en marcha el flujo de la comunicación, y para mantenerlo dentro de unas fronteras con sentido, se

1. Desde la perspectiva de un acto ceremonial, esta simbólica es analizada por M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana (Il.) 1964. Cabe comparar con R. Smend (*Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, reimp. en Íd., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlín, 1955, pp. 119-225), quien describe fenómenos similares desde la perspectiva de una constitución de realidad espiritual.

2. Véase, a este respecto, R. A. Bauer, I. de Sola Pool y L. A. Dexter (eds.), *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, Nueva York (NY), 1963, pp. 415 ss.

requiere una comunicación en sentido contrario; en todo caso así ha de ser cuando, en condiciones de una complejidad muy elevada, no puede haber seguridad alguna acerca de cuál es el mensaje que se espera, cuál va a «llegar» o cuál puede tener éxito. Ya la exposición de aquella simbólica de la dirección dominante de la comunicación se enreda en este dilema. Viene comunicada de vuelta hacia el público, en sentido opuesto y, con ello, se hace de ella un rendimiento que entra en contradicción consigo mismo. Los políticos que se han estilizado muy acentuadamente como representantes del pueblo pueden, justamente por ello, dejar de ser dignos de confianza.

Este mismo dilema se encuentra en otros rendimientos comunicativos de la política. Es sistémicamente típico de ella. Continuamente la comunicación expuesta tiene como meta inducir decisiones correctas de la administración según la voluntad del público y por su interés. No obstante, la exposición misma busca obtener la confianza y apoyo políticos a través del público; y muy frecuentemente, buscan crear la voluntad que ella misma presupone. En el proceso de la generación de la exposición, estas dos orientaciones hacia metas —que no rara vez resultan contradictorias— deben ser llevadas a un equilibrio.

Típicamente, esta política se encuentra inserta entre sus dos fronteras de sistema, con la administración y con el público, y por consiguiente se ve necesitada de hablar un doble lenguaje, cuando no de actuar con doble moral. Ambas fronteras exigen de la política diferentes modos de comunicación, según su estilo y contenido. Así, la administración ha de ser planeada y el público ha de ser tranquilizado. La administración necesita mensajes que sean apropiados como premisas de decisión y que puedan integrarse en un encaje ya existente de programas de decisión sin que surjan dificultades demasiado grandes. El público necesita mensajes que configuren y confirmen identificaciones simbólicas (como sustituto de satisfacciones que se consumen inmediatamente) y que permitan asimismo su integración en el encaje de símbolos disponible de la cultura política, esto es, que citen los valores reconocidos. Para poder combinar todo esto, la política se sirve de un lenguaje que le es propio[3] y que posibilita vinculaciones ricas en sentido entre ambas exigencias. Un esquema acreditado para este fin es, por ejemplo, la exposición de *algo como algo*: de gastos en armamento como contribución para asegurar la paz, de patrocinios personal-políticos como medidas para asegurar una dirección

3. Cf. H. D. Lasswell, N. Leites *et al.*, *Language of Politics: Studies in Quantitative Semantics*, Cambridge (MA), 1949. Véase, asimismo, el análisis del lenguaje político en M. Edelman, *op. cit.*, pp. 114 ss. Edelman ve, empero, la función del lenguaje político en una coordinación de la vivencia de *mass audience* y *pressure groups*, no en una mediación entre público y administración.

democrática de la administración, de racionamientos y asignaciones de cuotas como medios necesarios para asegurar la independencia nacional, de subsidios a los agricultores como medidas para la mejora de la estructura agraria o, en términos más generales, de subvenciones como mejoras estructurales. Es el caso también de los aumentos de sueldo para los profesores universitarios como fomento de la ciencia, del establecimiento de un nuevo departamento como contribución a la simplificación de la administración, etc. Fórmulas abreviadas como adaptación a..., mejora de..., contribución a..., asegurar el..., sirven al mismo fin y a desviar la atención. Sin embargo, también hay comunicaciones específicas de frontera. Las reuniones de comité no abiertas al público pueden insertarse plenamente, según las circunstancias, en la planificación de la administración, al tiempo que un discurso ante la convención anual de la liga de empresas puede estar enteramente dedicada a nombrar y jurar los símbolos y estribillos de esta liga. Una cierta comprensión de la conexión entre escena y afirmación debe quedar supuesta. En todo ello, sin embargo, un político también ha de comprometerse a un mínimo de consistencia en sus declaraciones. Hace bien, por tanto, en los contactos específicos de frontera, en imaginarse los representantes de las otras fronteras como oyentes mudos, así como en prestar atención a los límites de su tolerancia.

Llevado a una fórmula general de teoría de sistemas, se trata en este conflicto de la distinción entre aspectos de la acción, o necesidades del sistema, instrumentales y expresivos[4]. En la relación con la administración domina el estilo de comunicación instrumental que planea el futuro lejano; se trata de un estilo que establece ciertos puntos de referencia para el comportamiento posterior en circunstancias altamente imprevisibles. En relación con el público, es cuestión de dirigirse a —y fortalecer— disposiciones emocionales y a disponibilidades para la acción o la espera, solidificadas en símbolos.

La distinción entre variables instrumentales y expresivas —desarrollada en la investigación de grupos pequeños, empleada especialmente en la sociología de la familia y adoptada por Parsons en la teoría general de sistemas— no está suficientemente aclarada en sus fundamentos[5]. Re-

4. En un sentido similar distingue S. M. Lipset (*Soziologie der Demokratie*, Neuwied/Berlín, 1962, pp. 70 ss.) entre la capacidad de función y la legitimidad de las instituciones políticas. Igualmente se pronuncia Th. Ellwein, *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart, 1966, p. 171.

5. Algunas referencias bibliográficas: R. F. Bales, *Interaction Process Analysis: A Method for the Study of Small Groups*, Cambridge (MA), 1951; T. Parsons, R. F. Bales y E. A. Shils, *Working Papers in the Theory of Action*, Glencoe (IL), 1953; T. Parsons y R. F. Bales, *Family, Socialization and Interaction Process*, Glencoe (IL), 1955; Ph. E. Slater, «Role Differentiation in Small Groups»: *American Sociological Review* 20 (1959), 300-310; J. W. Thibaut y H. H. Kelley, *The Social Psychology of Groups*, Nueva York (NY), 1959, pp. 278 ss.; Ph. M. Marcus, «Expressive and Instrumental Groups»: *The American Journal*

mite, en último término, a un problema de tiempo, a saber, a que no todas las necesidades pueden ver aplazada su satisfacción[6].

Mediante el aplazamiento de las necesidades, cabe alcanzar una cierta separación entre medios y fines en tanto diferentes estaciones de un proceso causal que lleva tiempo, con el resultado de que ambas estaciones pueden ser variadas en referencia mutua[7]. Se pueden realizar fines establecidos con medios diferentes y variablemente puestos el uno con el otro o el uno tras el otro. Y se puede, a la inversa, establecer y modificar fines en relación a un potencial disponible. De este modo pueden descomponerse combinaciones de necesidades demasiado compactas y funcionalmente difusas, satisfaciendo así con mejores posibilidades la adaptación a lo que viene dado.

Por otro lado, estas perspectivas instrumentales no permiten ser llevadas al extremo. En la medida en que, como sistemas, se orientan instrumentalmente hacia efectos alejados en el tiempo —esto es, en referencia a fines— se presentan problemas actuales como consecuencia de todo ello. La solución a estos problemas no puede ser aplazada junto con los efectos. Sobre todo, no pueden aplazarse las soluciones a los problemas del mantenimiento del sistema en el tiempo que media hasta la consecución del fin, así como tampoco pueden hacerlo las soluciones al problema de la formación de confianza. Así pues, en lugar de la satisfacción inmediata, debe crearse la certeza de que el esfuerzo y la paciencia merecen la pena y de que el futuro se presentará tanto más satisfactorio. Esto puede ocurrir, en gran medida, mediante procesos configuradores de símbolos y mediante procesos de identificación. Sin embargo, en todo caso, ha de dedicarse una parte de las fuerzas a estas necesidades permanentemente agudas que surgen como consecuencia del aplazamiento de fines —una parte que queda sustraída a la inmediata prosecución

of Sociology 66 (1960), 54-59; A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement and Their Correlates*, Nueva York (NY), 1961, pp. 91 s. y *passim*; Íd., «Dual Leadership in Complex Organization»: *American Sociological Review* 30 (1965), 688-698. Cf., asimismo, la distinción, tomada de Durkheim, entre variables de problema instrumentales y consuntivas, con cuya ayuda construye el problema sistémico de su teoría de la acción. Es el caso, por ejemplo de T. Parsons, «General Theory in Sociology», en R. K. Merton, L. Broom y L. S. Cottrell (eds.), *Sociology Today*, Nueva York (NY), 1959, pp. 3-58 (5 ss.).

6. Así lo afirma también en principio Parsons. Cf., por ejemplo, «The Point of View of the Author», en M. Black (ed.), *The Social Theories of Talcott Parsons*, Englewood Cliffs (NJ), 1961, pp. 311-363 (324).

7. Apter parece tener presente un aspecto similar de la distinción entre valores consuntivos e instrumentales cuando se atiene a la separabilidad de fines y medios en el caso de una orientación instrumental. Cf. D. E. Apter, *The Political Kingdom in Uganda: A Study in Bureaucratic Nationalism*, Princeton (NJ), 1961, p. 85, e Íd., *The Politics of Modernization*, Chicago/Londres, 1965, p. 85.

de los fines[8]—. Si traducimos estas consideraciones desde el tradicional lenguaje antropológico de las necesidades y su satisfacción al lenguaje cibernético de la reducción de complejidad, entonces estas pueden también ser formuladas diciendo que no toda complejidad puede ser reducida con modos que remiten al largo plazo y dan rodeos (esto es, modos que son ellos mismos complejos) sino que, junto a ellos y complementariamente, ha de haber formas de reducción drásticas y cortocircuitadas, que estabilicen a los anteriores de manera indirecta. El problema ante el que nos encontramos, pues, es un problema de diferenciación y de puesta en contradicción de medios de reducción. Con la introducción de medios de reducción complicados e indirectos, parece crecer igualmente la necesidad de formas de reducción inmediatamente actuales que operan de forma contrapuesta a los primeros. La separación entre necesidades instrumentales y expresivas, entre aspectos de la acción o simplemente roles que se encuentren en órdenes sociales complejos, es una posibilidad, no de solucionar dicha contradicción pero sí de hacerla al menos tolerable.

Si se ha de emplear esta distinción de variables instrumentales y expresivas en el ámbito de la política, entonces previamente tiene que descartarse un malentendido al que tiende la orientación socio-psicológica de la investigación de grupos pequeños y que incluso ha afianzado. La distinción no puede ser equiparada con la oposición entre interior y exterior, de manera que se entienda esta como si las variables instrumentales estuviesen al servicio de la adaptación al entorno según fines, mientras que las variables expresivas, por el contrario, servirían a la estabilización interna de un sistema[9]. Más bien, ambas variables se relacionan con el en-

8. Una buena exposición de este dilema a partir del ámbito de la sociología de las organizaciones se encuentra en Ch. Perrow, «Organizational Prestige: Some Functions and Disfunctions»: *The American Journal of Sociology* 66 (1961), 335-341; E. Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Garden City (NY), ²1959, p. 33, habla de un *dilemma of expression* versus *action* general. Se encuentran observaciones en este sentido también en P. M. Blau, The Dynamics of Bureaucracy, Chicago (IL), ²1963, pp. 155 s.; P. B. Clark y J. Q. Wilson, «Incentive Systems: A Theory of Organization»: *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), 129-166 (144); A. K. Cohen, «The Sociology of the Deviant Act: Anomie Theory and Beyond»: *American Sociological Review* 30 (1965), 5-14 (12 s.).

9. Esta es la concepción de la investigación en grupos pequeños, que considera la satisfacción de las necesidades socioemocionales de los miembros de los grupos como un problema *interno* de los grupos. Con ello se presupone tácitamente que un grupo consiste en personas —junto con sus necesidades personales concretas— y no en roles. Se trata de una concepción que, en la teoría sociológica de sistemas, es vista desde hace tiempo como insostenible y que ha sido abandonada. Si pasamos a la teoría de los sistemas de roles, entonces resulta inevitable considerar también la satisfacción, en cada caso, de una parte de las necesidades socioemocionales de los miembros, como un problema *externo* del grupo, un problema ligado al entorno. La diferenciación de variables expresivas e instrumentales se presenta, entonces, como una diferenciación funcional ligada al entorno, que puede llevar a una diferenciación estructural de modos de comunicación, o incluso de roles, cuando el

torno del sistema social. Indican diversas estrategias de adaptación al entorno de un sistema. Presuponen, pues, si han de ser separadas, una correspondiente diferenciación del entorno. Si un sistema quiere emplear estrategias de reducción instrumentales y expresivas, si quiere hacer uso de estrategias de largo plazo y que dan rodeos junto a otras que son simples e inmediatamente efectivas, entonces su entorno debe estar ordenado de tal manera que un ámbito parcial se muestre más receptivo hacia aquellas estrategias mientras que otro lo haga hacia estas.

Mientras que es típico de los grupos pequeños el que se separe de este modo entre el entorno de los miembros y el de los no miembros —así como el que, separados, sean reducidos— tenemos que, en la política, las necesidades socioemocionales de los políticos entran de nuevo en escena. Su satisfacción, quizás proporcionando un alto estatus y una significación pública, es un aspecto de la adaptación del sistema político a su entorno de sociedad. Sobre todo, es un aspecto del atractivo y la ocupabilidad de los roles políticos. Dentro del sistema político en sentido riguroso, la *distinción entre funciones instrumentales y expresivas es principalmente empleada, por el contrario, para diferenciar e integrar las relaciones de la política con la administración y con el público*. Una vinculación entre comunicación instrumental y expresiva le ofrece a la política la posibilidad de influir en el público sobre la administración dando un rodeo y en el largo plazo. Todo ello al mismo tiempo que se obtiene un apoyo político de forma inmediata, sin que se dependa de un *feedback* a la decisión de la administración, de una reacción objetivamente adecuada del público a la administración.

En la relación con la administración, la política meramente puede establecer premisas para decisiones vinculantes. Esto es, solo puede decidir acerca de decisiones que luego habrán de ser tomadas (o, también, no tomadas) en un encaje muy complejo de tomas en consideración y de exámenes de contingencia, con unos contenidos individuales y unos efectos que los políticos apenas han de considerar. Sus decisiones son ajustadas en cadenas de miembros intermedios largas y complicadamente entretejidas; y solo entonces son remitidas al público. Y según el tipo de programa, su efecto inmediato es más o menos indeterminado, por no hablar de los efectos a largo plazo. Ahora más que nunca encontramos que solo en casos muy aislados le es al público posible atribuir las intervenciones y distribuciones —que llegan a él por estos caminos indirectos y múltiplemente sinuosos— a una línea política determinada, a un partido o siquiera a un político; y por ello solo raramente le es posible sancionar el comportamiento político mediante decisiones en su voto. Esta posibilidad

entorno, por ejemplo mediante la distinción entre miembros y no miembros, ofrece puntos de referencia para ello.

de una acción conforme a sentido en la dirección de la comunicación dominante en el sistema político no está, con todo, bloqueada. Sigue existiendo pero, a la vista de sus dificultades, el sistema político —tan pronto como se sobrepasa un cierto umbral de complejidad— necesita formas complementarias y funcionalmente equivalentes de formar y mantener el apoyo político; y las encuentra en una relación de comunicación expresiva y abreviada entre política y público, la cual permite configurar un apoyo político a través de procesos configuradores de símbolos[10], vinculadores de sentimientos e identificadores. Todo ello sin estar a la espera del inseguro *feedback* a las decisiones de la administración.

Con una creciente complejidad y sinuosidad del actuar y con una creciente necesidad de tiempo, crecen igualmente, con ello, también las exigencias de soportar estados de cosas *ambivalentes, polisémicos e inciertos*[11]. La tolerancia de la ambivalencia es, sin embargo, una disposición psíquica difícil y necesitada de apoyo[12]. Su difusión en el público solo puede quedar presupuesta dentro de unos límites muy estrechos; y en todo caso necesita un apoyo a través de estructuras consolidadas en cuyo marco esta tenga sentido. Si dicho apoyo falta, hay un gran peligro de que la ambivalencia sea considerada como incertidumbre y de que «se reduzca a sí misma» en forma de movimientos políticos incontrolables[13].

La seguridad que capacita para tolerar situaciones ambivalentes y provisionalmente abiertas solo puede ser, en tanto tal seguridad, una vivencia actual, presente[14]. La relación entre estructuras de sentido fijas y

10. Algo similar quiere decir D. E. Easton con su distinción entre *specific* y *diffuse support*, cf. Íd., *A System Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965.

11. Esto lo recalca también R. E. Lane, «The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society»: *American Sociological Review* 31 (1966), 649-662 (655 ss.).

12. Cf. E. Frenkel-Brunswik, «Intolerance of Ambiguity as an Emotional and Perceptual Personality Variable»: *Journal of Personality* 18 (1949), 108-143; P. R. Hofstätter, *Einführung in die Sozialpsychologie*, Stuttgart, 1959, pp. 160 ss. [*Introducción a la psicología social*, Luis Miracle, Barcelona, 1966]. También en la literatura de la sociología de las organizaciones se presta crecientemente atención al carácter problemático de las situaciones ambivalentes. Es el caso, por ejemplo, de M. Dalton, *Men Who Manage*, Nueva York/Londres, 1959, espec. pp. 243 ss., quien analiza el tema desde el punto de vista de las cualidades para el liderazgo. Es el caso, asimismo, de M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, París, 1963 [*El fenómeno burocrático*, trad. de E. Abril, Amorrortu, Buenos Aires, 1969] desde el punto de vista del poder. Desde la perspectiva de una carga para el comportamiento general y estructuralmente determinada, cf. R. L. Kahn, D. M. Wolfe, R. P. Quinn y D. J. Snoek, *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambigüity*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964.

13. Sobre la *reduction of ambiguity* mediante la conducta colectiva, véase N. J. Smelser, *Theory of Collective Behavior*, Nueva York (NY), 1963, pp. 81 ss. [*Teoría del comportamiento colectivo*, FCE, México D. F., 1989]; y para un ejemplo en particular, cf. O. Ramstedt, *Sekte und soziale Bewegung: Soziologische Analyse der Täufer in Münster (1545/35)*, Colonia/Opladen, 1966.

14. En este sentido tenemos algunas observaciones acertadas en G. H. Mead, *The Philosophy of the Act*, Chicago (IL), 1938, p. 175.

aseguradas con otras abiertas y aún inciertas encuentra su problemática, por tanto, no en una relación lógica u objetiva. Se trata, al igual que en el caso de la determinación de lo indeterminado o de la reducción de complejidad, de un problema de tiempo[15]. Es necesario que un *futuro*, que permanece lo suficientemente *indeterminado*, quede asegurado en medida suficiente *como seguramente actual*. ¡Y actual significa aquí no suceder una sola vez, sino a cada momento! Si el futuro debe permanecer abierto, entonces se requiere un continuo rendimiento del asegurarse que opere de un modo inmediatamente actual. La acción se sitúa, entonces, sometida a discrepantes exigencias relativas a aplazar decisiones y satisfacciones, al tiempo que, sin embargo, quedan aseguradas ya de modo actual[16].

Este problema no lo resuelve un político confiado en que el futuro le dará la razón. No es él sino el público quien ha de confiar en él. La garantía y seguridad de una confianza política continua no puede quedar confiada exclusivamente a la satisfacción futura. Cuando menos, el buen fin debe ser expuesto ya actualmente y ya en él ha de ser alabado y convertido en asunto de convicción general. Cuantas más posibilidades deba dejar abiertas el futuro, tanto más complejo es el ámbito de actuación y con tanta mayor fuerza resulta diferenciado dinámicamente el sistema político como un todo. La motivación en virtud de un fin común fracasa, entonces, porque no puede subsumir ya bajo este fin todas las posibilidades y porque estas no pueden ya quedar programadas mediante dicho fin. Y, naturalmente, fracasa la tradición como fundamento de toda seguridad en torno a la acción. Las exigencias de la acción de tipo instrumental —o que, en general, planean el futuro— por un lado, y

15. Una comprensión adecuada de este problema presupone una teoría del tiempo como reducción de complejidad que aquí no se puede exponer. En todo caso, se bloquea el acceso a este problema si se contraponen, siguiendo la concepción dominante, las estructuras y los procesos como lo objetivamente fijo y lo objetivamente fluyente, puesto que entre estas dos objetivaciones se escapa la esencia del tiempo. En lugar de esto, ha de distinguirse entre existencias que perduran y acontecimientos. Las existencias que perduran son identificadas a través de la duración del presente, con independencia del cambio de los puntos temporales. Son siempre solo actuales y, en este sentido, son seguras. Los acontecimientos tienen su principio de identidad en un punto temporal al que se aferran, con independencia de que el avance del presente haga que el futuro se convierta en pasado. Solo mediante el carácter contradictorio de esta identificación, donde cada elemento presupone la variabilidad del otro, surge la impresión de que el tiempo fluye. El tiempo, empero, es el acontecer de las existencias que perduran. En el caso del problema que tratamos en este texto, se trata de darle una forma a las existencias aseguradas actualmente, que les haga *tolerable una gran medida de indeterminación y apertura* de los acontecimientos —en definitiva, de complejidad—. De este modo, se incrementa la complejidad que reduce el «flujo del tiempo».

16. Maurice Duverger señala, en una observación durante una discusión, «que en un país debe haber dos circuitos de confianza, un circuito medial y un circuito en el que las personas tengan la impresión de estar cercanas al plano de gobierno» (en L. Hamon y A. Mabileau [eds.], *La personnalisation du pouvoir*, París, 1964).

las exigencias de tipo expresivo —que aseguran el presente—, por otro, entran pues en abierta confrontación mutua. La aclaración de los símbolos no sirve, sin más, al esclarecimiento de los programas de la administración. Más bien, resulta típico que la aclaración deba contar con hacer que algo no quede claro. Frente a este dilema, la expresividad y la garantía simbólico-emocional del presente han de ser planeadas y organizadas de tal manera que no obstruyan el futuro. Las exposiciones políticas se convierten entonces en un problema y la política ha de ser organizada como un sistema particular que, entre otros, pueda resolver este problema de la producción de exposiciones. Para ello, debe prepararse para un comportamiento decisorio selectivo, ha de poder aprender y tiene que afianzar sus propias fronteras. En la protección de estas fronteras, ha de seleccionar racionalmente los símbolos emocionalmente propicios, debe calcular exhaustivamente su querer espontáneo y tiene que producir sus exposiciones. En pocas palabras, ha de obrar contradictoriamente y, con ello, ha de poder satisfacer las exigencias contradictorias de sus fronteras. Solamente los sistemas tienen la capacidad de satisfacer exigencias de carácter contradictorio, de memorizar experiencias y emplearlas de modo innovador, o de separar entre comunicaciones internas y externas. Y solo los sistemas pueden hacer todo ello de tal manera que la producción de su exposición permanezca invisible y sin que resulte desacreditada su capacidad de impresionar.

Estas consideraciones pueden resumirse en la noción de un necesario «cambio de liderazgo» de funciones específicas de frontera, el cual exige una formación de sistemas[17]. La política, una vez más, debe orientar su comportamiento comunicativo hacia las necesidades de perfeccionamiento de los programas de la administración y tiene que dirigirse al público, de nuevo, con una exposición ritual y que cuide los símbolos. Todo ello con el fin de poder rendir cuentas a ambos entornos de manera alternativa. Para ello, se requiere una cierta libertad de decisión acerca del cuándo y el cómo, que debe quedar asegurada sistémicamente. La diferenciación del entorno, como hemos visto antes[18], es una condición previa de la autonomía del sistema. Sin embargo, ella exige igualmente que la autonomía sea utilizada.

Sin embargo, la libertad para tal cambio de liderazgo de funciones específicas de fronteras no viene dada arbitrariamente. Más bien, queda estructurada mediante la simbólica de la dirección de la comunica-

17. Hablamos del «cambio de liderazgo» de las funciones en conexión con A. Gehlen, *Der Mensch*, Bonn, [6]1958, pp. 360 s. [*El hombre*, Sígueme, Salamanca, 1987]. Este autor remite la relativa independencia de las capacidades humanas de acción respecto de impulsos y entornos específicos al hecho de que el ver, el apresar, el oír, etc., se pueden dirigir el uno al otro de forma alterna.

18. Cf., *supra*, capítulo 10.

ción dominante. Esto quiere decir que no puede ser expuesta y practicada abiertamente como problema. La simbólica de la dirección de la comunicación dominante finge que la política solo tiene su *input* por medio del pueblo y que transmite su *output* únicamente a la administración. Esto es, finge que la diferenciación temporal en *input* y *output* coincide exactamente con la diferenciación social de diferentes entornos. Visto de esa manera, la diferenciación temporal entre *input* y *output* no podría ser empleada en ganar tiempo para una mediación entre entornos diferentes; el consumo de tiempo de la política sería así, en todo caso, una pérdida de tiempo condicionado por la técnica de comunicación. En la simbólica de la dirección de la comunicación dominante no hay lugar previsto para una política que decide libremente. Esto no es casual y tampoco lo es por falta de conocimiento. La simbólica está al servicio de la seguridad del sistema político en su conjunto; y por consiguiente ha de negar el carácter de sistema de una multiplicidad de sistemas parciales, tanto de la política como de la administración. La subordinación de las exposiciones políticas a esta simbólica de la «democracia» es la ley estructural de la política, que queda delineada mediante su pertenencia al sistema político.

Sin embargo, esta ley estructural no es ninguna fijación de la dirección del flujo de comunicación concreto sino solo un conglomerado de reglas de la influencia en la administración (por ejemplo, de la ocupación de puestos) y de la exposición simbólica de esta influencia, unas reglas cuya observancia puede combinarse con otras necesidades. Hay suficientes tácticas retóricas y expositivas que posibilitan una estabilización contrafáctica de los símbolos. Aparte de esto, la distinción y vinculación de las emisiones instrumentales y expresivas del comportamiento político ofrece importantes posibilidades de combinación que hacen que la contradicción casi desaparezca. Según la simbólica de la dirección dominante de la comunicación, predomina la referencia de sentido instrumental, dirigida a la administración. *Lo que* expone lo elige típicamente la política a partir de la reserva de temas de la administración. Habla, así, de reducción de impuestos, de construcción de escuelas, de la protección de los precios de la leche o de leyes de prensa. El *cómo* expone ella estos temas ofrece, además, suficientes ocasiones para exhibir una solidaridad actual con el público en valores y símbolos. El «qué» domina al «cómo»; el tema al estilo. En todo caso, así es en la exposición. Pero en la producción de la exposición, sin embargo, se puede escoger el tema en referencia a cuáles son las oportunidades que proporciona para un ritual correcto, para rendir cuenta de todos los valores relevantes sin que haya perturbaciones, para un juramento de símbolos importantes o, incluso, para derroches de maestría. El «qué» fija la atención, el «cómo» abriga más inconscientemente; y justo por ello el «qué» puede ser empleado para fijar la

atención y distraer así del modo en que se encuentra en tensión respecto de los procesos formadores de símbolos y fijadores de sentimientos.

Con estos esfuerzos, la política intenta superar su propio partidismo y mostrarse como catalizador de la amalgama de voluntad popular y decisión de la administración, mostrándose, con ello, como legítima. Pero esta meta, como se ha mostrado, exige de ella rendimientos que no pueden ser legitimados junto con ella. Como sistema, no puede ser lo que no debe efectuar. Así, depende de que sus exposiciones de símbolos puedan, de hecho, crear y vincular sentimientos. O bien, depende de que, con análisis sociológicos y con la revisión de sus exposiciones, crezca, al mismo tiempo, la comprensión de esta situación trágica.

Los sistemas políticos de órdenes sociales modernos y fuertemente diferenciados hace tiempo que han sobrepasado aquel umbral de complejidad a partir del cual deben quedar separados los procesos políticos de la administración y el público y han de ser organizados en forma de sistemas. Las comunicaciones políticas tienen, pues, una perspectiva interna, según la cual son producidas, y una perspectiva externa, en la que son expuestas. La discrepancia de estas perspectivas y su resultado, un simbolismo manipulador, posibilitan una combinación de procesos selectivos desde diferentes puntos de vista que refuerzan el carácter selectivo. Este refuerzo del carácter selectivo resulta inevitable en sistemas altamente complejos. Como en la administración han de programarse normas y fines, esto significa que también debe decidirse sobre premisas de decisión, por lo que también en la política han de valorarse valores y han de exponerse símbolos. No hay ya derecho natural, sino que, más bien, todo ha de ser llevado a esta función, so pena de exclusión de otras posibilidades. Y esto quiere decir: mediante una conexión consecutiva de procesos selectivos que operan con criterios diferentes.

Si ha de mantenerse un nivel tan alto de complejidad, entonces no hay elección respecto de este asunto. Sin embargo, con esto no hay nada decidido acerca del contenido de los símbolos y de los programas de la administración que pueden satisfacer estas exigencias y modos de tratamiento. Tampoco quedan con ello delineadas —y menos aún determinadas— las estructuras y modos de acción mediante los cuales puede ser organizado y hecho realidad un carácter selectivo de la política como el que hemos descrito. Solamente hemos ganado una representación algo más exacta del problema de la complejidad política y del margen de sus posibilidades de solución. La cuestión acerca de cuáles son las variables estructurales y los sistemas de partidos a través de los que puede quedar llenado este margen de maniobra es algo que dejamos para el próximo capítulo.

20

RACIONALIDAD DE LA POLÍTICA

En la complejidad indeterminada del ámbito de las posibilidades de acción políticas, el análisis funcional de la política no solamente encuentra su problema de referencia. Este problema determina también lo que en la política puede ser considerado como racional y correcto. Son racionales los rendimientos si resuelven los problemas sistémicos y en la medida en que lo hacen, contribuyendo con ello al mantenimiento del sistema. Los problemas de la política son distintos a los de la administración, sin perjuicio del hecho de que ambos tipos de problemas deben ser superados en el sistema político. La racionalidad de la acción política no puede, por tanto, ser equiparada con la racionalidad de la decisión de la administración. Tampoco permite ser medida con ayuda de los criterios de racionalidad de la administración o subordinarse a ellos en el sentido de que la racionalidad de una política pueda ser leída en la justicia de la decisión de la administración que ella trae consigo. La política no tiene a su disposición tantos puntos de referencia fijos para calcular la consistencia de la decisión como los tiene en la administración. Más bien, la política sirve justamente para crear estos puntos de referencia y para ponérselos a disposición de la administración en forma de premisas de decisión. Así, ha de dudarse acerca de si la racionalidad de la acción política puede, en absoluto, ser concebida como consistencia de las decisiones[1].

La interacción de política y administración, que hemos tratado de concebir como un proceso de reducción de complejidad, ha sido hasta la

1. Esto, sin embargo, ocurre con frecuencia. Véase, por ejemplo, B. Barry, *Political Argument*, Londres, 1965, pp. 33 ss. Este autor toma de la teoría económica el concepto y los ejemplos de consistencia y luego los debilita. Una crítica pormenorizada y convincente de esta racionalidad de la consistencia en el ámbito de la política la encontramos en Ch. E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment*, Nueva York/Londres, 1965.

fecha, la mayor parte de las veces, prensada en un esquema unitario de racionalidad común y ha quedado expuesta con ayuda de la distinción entre fines y medios. Así, la política establecería los fines y la administración decidiría sobre los medios. Esta concepción es, sin embargo, insostenible —como hemos visto en el capítulo 16— puesto que de ninguna manera puede la racionalidad de la administración quedar construida exclusivamente como una lógica de fines y medios; y sobre todo, es insostenible porque permanece enteramente sin aclarar cómo puede llegarse de modos racionales a una decisión acerca de fines (aunque sea mediante la elección de estos fines como medios para fines superiores)[2].

Y, precisamente, permanece sin respuesta la pregunta acerca de cómo la política puede llegar a determinaciones en un campo de posibilidades extremadamente complejo.

El que para la racionalidad de la acción política pueda darse un problema de referencia necesitado de solución no significa que este problema solo pueda ser correctamente resuelto de una única manera. Hasta en el ámbito mejor estructurado de la administración podíamos identificar dos tipos diferentes de programas en búsqueda de racionalidad, los cuales, tomados individualmente, eran incomparables. En la política, distintos sistemas de partidos sostienen y realizan la absorción de incertidumbre. En ello hay algo común que posibilita una comparación ligada a un problema. Sin embargo, los sistemas en los que esto ocurre pueden minimizar, de diferentes modos, este problema y llevarlo a reglas de comportamiento susceptibles de ser aprendidas o, incluso, a rutinas cotidianas. Para el problema de obtener premisas para decisiones legítimas —dentro de un procedimiento partidista y aún no legitimado de elaboración de información— se debe encontrar, una vez más, una definición más restringida, una fórmula sustitutiva operacionalmente empleable. Dicha formula ha de capacitar para proporcionar mejores instrucciones de trabajo y prometer más consenso. Se debe perfilar con mayor precisión el modo en que ello ha de hacerse. Esta condensación de problemas no puede ser destilada a partir del problema originario del exceso de complejidad. Presupone la formación de sistemas en el ámbito de la política de partidos y produce, en este contexto, sus propias consecuencias y problemas resultantes, los cuales no son inmediatamente comparables con los de otros sistemas.

Los sistemas de partidos se distinguen estructuralmente en el estilo de la racionalidad anhelada, en primer término, según tengan abierto el acceso al poder legítimo a múltiples partidos o solo a uno. Los sistemas multi-

2. No resulta, por tanto, en modo alguno sorprendente que la delimitación de la política y la administración según el esquema de medios y fines esté en estrecha conexión con la concepción de que la política es una acción «creadora» e irracional. Cf. las referencias dadas anteriormente en el capítulo 4, nota 4.

partidistas consiguen eficaces posibilidades de simplificación adicionales mediante el hecho de que pueden representarse la situación política como una situación de lucha de los partidos enfrentados entre sí. La eliminación de alternativas puede ser llevada a cabo, en parte, a través de la lucha entre los partidos, esto es, por tanto, fuera de la organización del partido en particular. Frente a ello, los sistemas monopartidistas dependen de que toda exclusión de alternativas sea llevada a cabo dentro de una organización de partido. Y en la medida en que para ello se requieren luchas, dichos sistemas dependen de que esta exclusión de alternativas se lleve a cabo so capa de una colegialidad, ideológicamente apropiada, de camaradas de partido. Las metas mismas de la lucha no pueden, entonces, ser tenidas por racionales[3]. Según cuál sea el sistema elegido, así se diferenciarán las fórmulas sustitutivas de la complejidad y los criterios de comportamiento racional. Debemos investigar de forma separada estos dos tipos fundamentales con sus respectivas variantes (sistema multipartidista o bipartidista, y ambos con o sin proporción en el reparto de puestos de la administración, por una parte; y sistemas monopartidistas en sentido riguroso o con partidos dominantes o hegemónicos, por otra); todo ello con el objetivo de poder compararlos desde el punto de vista de su racionalidad.

Un sistema multipartidista lleva la discrepancia entre partidismo y legitimad, y con ello la complejidad de la política, al espacio público y para solucionar esta contradicción introduce el mecanismo de la votación política en calidad de procedimiento de reparto de cargos entre los partidos (en todo caso, de escaños en el parlamento, y ocasionalmente también de puestos en el gobierno o la administración). Para poder alcanzar un alto grado de complejidad, renuncia a los elementos fundamentales de la unidad organizativa, a saber, a un sistema de valores común, a una organización de dirección unitaria y a una garantía de decidibilidad de todos los conflictos —todo lo cual solo puede quedar garantizado en la burocracia—. Igualmente, fundamenta la interdependencia de la acción política solamente a través de una parquedad artificialmente institucionalizada, precisamente la parquedad del acceso al poder legítimo, un poder por el que consiguientemente debe lucharse, o al menos negociarse, de acuerdo a reglas determinadas[4]. De este modo, el comportamiento político queda estructurado, en principio, como una lucha por cargos entre múltiples

3. En la práctica, sin embargo, tampoco los sistemas monopartidistas pueden renunciar al medio de reducción de la lucha. Se sienten permanentemente desafiados e involucrados en la lucha. Y cuando no pueden ya imaginarse enemigos políticos en forma de opositores por «hostilidad de clase», «plutócratas» o «imperialistas», entonces la política exterior se hace tanto más peligrosa.

4. Desde un ámbito de consideración distinto, E. Litwak y L. F. Hilton desarrollan un modelo de relaciones entre sistemas que se aproxima al que hemos esbozado. Cf. Íd.,

partidos, principalmente por un número fijado de escaños en el parlamento, que periódicamente han de ser distribuidos de nuevo mediante la elección política.

Dado que el sistema político y, en particular, su administración están dinámicamente diferenciados, la lucha política no tiene ya que desarrollarse (como en la Edad Media) en torno al *reparto de derechos de soberanía*. Ello significa que no tiene ya que desarrollarse en torno a su combinación invariable (relativa a la propiedad, hereditaria) con otros roles de la sociedad, sino solo en torno a la distribución de ventajas e inconvenientes disponibles mediante la *administración de los derechos de soberanía*, los cuales pertenecen a una unidad social permanente, el «Estado», y están vinculados a puestos abstractos (cargos). Estos «puestos» han de poder ser presupuestos. Deben quedar ofrecidos como pretextos para la lucha política. En esta medida, la política, como mínimo, depende estructuralmente de una burocracia estatal vigente[5]. Ello significa, entre otras cosas, que las competencias de los puestos por los que se lucha no han de depender del número de votos favorables. Significa, por ejemplo, que no son dosificados según el número de votos en cada caso alcanzado sino que los puestos existentes solo pueden ser transferidos o no transferidos en calidad de tales puestos.

Bajo estas condiciones, la racionalidad de este proceder es la de un juego de suma cero bastante bien calculable puesto que la ganancia de un partido es siempre, necesariamente, y en la misma medida, una pérdida para el otro[6]. Solo de este modo es posible, asimismo, cuantificar los cri-

«Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Co-ordination Agencies»: *Administrative Science Quarterly* 6 (1962), 395-420.

5. Por lo demás, evidentemente, hay que considerar que un sistema de partidos como este presupone una administración que organiza y lleva a cabo estas elecciones, y cuya neutralidad política, al menos en este contexto funcional, no ofrece lugar a dudas. Llevar a cabo ambos presupuestos —la institucionalización de los criterios de éxito y la implementación de una administración neutral respecto de la política de partidos— conlleva grandes dificultades para numerosos países en vías de desarrollo. Sobre las dificultades específicas de poner en obra elecciones en los países en vías de desarrollo, cf. J. J. Maquet y M. d'Hertefelt, *Elections en société féodale: Une étude sur l'introduction du vote populaire au Ruanda-Urundi*, Bruselas, 1959; W. J. M. Mackenzie y K. Robinson (eds.), *Five Elections in Africa*, Oxford, 1960; T. E. Smith, *Elections in Developing Countries: A Study of Electoral Procedure Used in Tropical Africa, South-East Asia and the British Caribbean*, Londres, 1960. En todos estos casos, los autores se apoyan en las experiencias de las administraciones coloniales. Los problemas actuales en los Estados de América del Sur son otro ejemplo. Cf., asimismo, C. O'Leary, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911*, Oxford, 1962.

6. En este caso se da conjuntamente una institucionalización artificial de una suma de poder constante. Es esta una condición del proceder que la teoría política clásica había afirmado como naturalmente dada, de un modo más o menos claro. Volveremos con más detalle sobre este problema en el marco de la teoría del poder. [Esta parte del libro quedó sin escribir (*N. del E.*)].

terios de éxito, hacerlos así unívocos y, en tanto criterios, sustraerlos de la controversia política. Cuál sea el resultado de una votación es por lo general algo sobre lo que ni se duda ni se discute[7]. Incluso las victorias electorales por la mínima son aceptadas por parte de los perdedores, a pesar del amplio alcance de sus consecuencias[8]. Asimismo, resulta llamativo que, en este sistema de partidos, hay dos problemas —la reducción de la complejidad y el cambio de quien detenta el poder— que por sí solos serían muy difíciles de solucionar pero que aquí se combinan de manera que facilitan la solución de ambos problemas. La oportunidad y el peligro del cambio de poder son los puntos de referencia respecto de los cuales los partidos establecen su táctica política, esto es, reducen complejidad. Con ello, se ofrece una cierta prospectiva de que los partidos salvaguardarán también la movilidad del poder como concepción sistémica, es decir, que se adaptarán a las condiciones para obtener o perder el poder[9]. El problema del cambio de gobierno, en tanto estructura el proceso reductivo de elaboración de información, participa de su cotidianidad y puede, con ello, perder su fuerza explosiva. El intercambio de personas en posiciones dirigentes puede ser considerado continuamente de manera análoga a la alteración de programas y ser llevado a cabo según las reglas y resultados de la lucha política. Es más, parece que este problema del cambio de gobierno, que deparaba tantas dificultades a los sistemas monopartidistas, no queda tan bien resuelto por los sistemas multipartidistas por cuanto llevan a cabo el cambio de poder frecuentemente sin fundamento suficiente y, con mayor frecuencia aún, sin consecuencias esenciales.

Los partidos que quieren aprovechar las posibilidades de cálculo racional que les vienen dadas con este orden se pondrán como meta el criterio de su éxito, la victoria en las elecciones y la obtención de escaños; y subordinarán otras consideraciones a esta meta. Por ejemplo, elegirán

7. El significado de esta univocidad de la decisión queda particularmente puesto de relieve por T. Parsons, «The Political Aspect of Social Structure and Process», en D. Easton (ed.), *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs (NJ), 1966, pp. 71-112 (83 ss.).

8. La victoria electoral de Kennedy, por muy estrecho margen, en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 1960 fue aceptada por el derrotado Partido Republicano a pesar de tener ante sí considerables oportunidades de impugnar las prácticas y resultados electorales en determinados estados. Sin embargo, una impugnación como esta, que habría llevado a producir inseguridad a largo plazo, hubiera sido, aunque legalmente posible, una infracción de las reglas de juego y hubiera quedado en suspenso.

9. El que hayan de añadirse otras condiciones para hacer inofensivo el cambio de gobierno —a saber, la neutralización política de ciertas condiciones previas y de ciertos símbolos— es un asunto que consideraremos más adelante. Mediante la sola lógica de este sistema de partidos no puede quedar excluido, evidentemente, que los partidos se esfuercen por llegar al poder siguiendo las reglas del juego para luego cambiarlas una vez alcanzado el poder.

sus dirigentes, sus alianzas, la exposición que hacen de sí mismos y, sobre todo, los valores e intereses que reivindican y los símbolos a los que apelan, desde el punto de vista de su adecuación como medios para la meta formal del éxito electoral; y no harán a la inversa, esto es, no buscarán el éxito electoral de determinados programas o personas por adhesión a estos[10]. En virtud de todo ello, se llega en la política a un llamativo intercambio de medios y fines respecto de las expectativas normales en la sociedad. Mientras que, según la concepción general, el programa objetivo debería ser la meta y el éxito electoral el medio para lograrla, vemos que el partido calcula al revés y elige los fines del punto de vista habitual como medio para los medios habituales, que con ello se convierten en fines en sí mismos. Mediante esta perversión del orden normal de valores, queda apartado un ámbito particular de racionalización específica al sistema (pero no de validez general) con el objeto de posibilitar una mejor integración de las metas del sistema y las posibilidades de continuidad. La racionalización sistémico-funcional queda así lograda al precio de una cierta enajenación moral en relación con el entorno.

Fenómenos similares provocan órdenes sociales fuertemente diferenciados también en otros ámbitos. Por ejemplo, el principio de maximización de la ganancia de la empresa privada invierte el habitual rango y orden de valores, que considera el rendimiento, y no la ganancia, como fin de la empresa[11]. Asimismo, la sociología de las organizaciones ha descubierto desplazamientos de fines y medios como fenómenos típicos en todas las grandes organizaciones[12]. No se trata, en todos estos casos, de

10. Esto ha sido señalado, sobre todo, por J. H. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Berna, 1946, pp. 427 ss. [*Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, Barcelona, 1988]. Partiendo de este punto, y con los medios intelectuales de la teoría económica clásica, Anthony Downs trata de elaborar tesis sobre el cálculo político racional, cf. *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, 1957 [*Teoría económica de la democracia*, trad. de L. A. Martín Merino, Aguilar, Madrid, 1973].

11. Hay que achacar a esto las dificultades de la institucionalización en la sociedad del esfuerzo de la economía privada por obtener ganancias, unas dificultades de las que tomamos conciencia echando la mirada atrás hacia la Baja Edad Media o haciendo una comparación con los países en vías de desarrollo. No resulta en modo alguno evidente que la sociedad acepte y apoye en uno de sus sectores esta moral particular de la búsqueda de la ganancia. Cf., a este respecto, de modo general, G. Simmel, *Philosophie des Geldes*, Múnich-Leipzig, ³1920, espec. pp. 229 ss. [*Filosofía del dinero*, trad. de R. García Cotarelo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976]. Cf., asimismo, K. Burke, A *Grammar of Motives*, Cleveland/Nueva York, 1962, pp. 91 ss.

12. Véase, por ejemplo, R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens*, reimp. de la 2.ª ed., Stuttgart, s. a. [1957], espec. p. 348; R. K. Merton, «Bureaucratic Structure and Personality»: *Social Forces* 18 (1940), 561-568, reimp. en Íd., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe (Il.), ²1957, pp. 195-206 [*Teoría y estructura sociales*, FCE, México D. F., 2002]; R. M. MacIver, *Social Causation*, Boston (MA), 1942, pp. 320 s. [*Causación social*, FCE, México D. F., 1949]; P. M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, Nueva York (NY), 1956, pp. 93 ss.; D. E. Sills, *The Volunteers*, Glencoe (Il.), 1957, pp. 64 ss.; P. Heintz, *Einführung*

extravíos patológicos debidos a la cortedad de miras, a un reprobable egoísmo o a la debilidad humana, que hubieran de ser evitados. Al contrario, se trata de *perversiones con sentido de la moral pública*, sin las que no podría alcanzarse un alto grado de complejidad sistémica[13].

¿Por qué? Un alto grado de complejidad sistémica requiere que se pueda elegir incluso sobre premisas de decisión, esto es, que los procesos de decisión del sistema político se vuelvan reflexivos, es decir, que puedan ser aplicados a sí mismos. Este tipo de reflexividad no puede quedar asegurada en el solo nivel de los programas (como programación de la programación). Sin embargo, es posible concebir fines y establecimientos de fines y normativizar el establecimiento de normas. No obstante, de ese modo se llega a un creciente vacío de contenido en los programas o a que estos solo sean relevantes en lo referido al procedimiento. Llegamos así a unos programas que no dan de sí instrucciones suficientes para el comportamiento selectivo y reductor[14]. Esta experiencia también atestigua que el lenguaje de decisión de la administración no puede sostenerse por sí mismo: no puede volverse reflexivo por sí mismo. La positivación del derecho y de las tareas como puestas por sí mismas requiere que no solo la programación sino también la formación de valores se haga reflexiva. Esto es, requiere que no solo se pueda decidir sobre programas sino también sobre valores. Los valores particulares que determinan la elección de los programas de decisión también deben poder ser ellos mismos valorados. Para ello se han conformado, en el desarrollo político de la Modernidad, dos estrategias funcionalmente equivalentes, que coinciden con la distinción estructural entre sistemas monopartidistas y multipartidistas. Así, en los sistemas monopartidistas, la reflexividad del valo-

in die soziologische Theorie, Stuttgart, 1962, p. 172; J. J. Rohde, *Soziologie des Krankenhauses: Zur Einführung in die Soziologie der Medizin*, Stuttgart, 1962, pp. 179 ss.

13. Esto viene subestimado por parte de los intentos de hacer valer de nuevo el elemento *amateur* y, con ello, la moral social general frente al gobierno de los políticos profesionales, una tendencia representada en especial por J. Bryce, con una repercusión duradera. Cf. Íd., *The American Commonwealth*, Nueva York (NY), ²1910.

14. Cf., a este respecto, H. A. Simon, *Das Verwaltungshandeln: Eine Untersuchung der Entscheindungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen*, Stuttgart, 1955, espec. pp. 3 s., y la certera crítica de H. J. Storing, «The Science of Administration: Herbert A. Simon», en H. J. Storing (ed.), *Essays on the Scientific Study of Politics*, Nueva York (NY), 1962, pp. 63-150 (73 ss.), quien subraya lo indispensable de un apoyo subsidiario de juicios de valor. Junto a la inevitabilidad de los juicios de valor existe un segundo motivo para la no independencia del puro programar por el hecho de que los programas de los niveles superiores deben tener una mayor duración, puesto que deben durar a través de numerosas reprogramaciones subordinadas. Deben, por tanto, poner entre paréntesis todas aquellas abstracciones de valor que lleven a lo especial, puesto que estas presuponen un cambio rápido de orientación, tal y como hemos visto en la teoría del oportunismo. La instrucción que con ello ha de resultar ha de ser proporcionada postergadamente mediante la política o el oportunismo de la administración.

rar se convierte en un aspecto determinante de una ideología unitaria[15]. En los sistemas multipartidistas, dicha reflexividad se alcanza mediante la perversión de los valores, esto es, instrumentalizándolos de manera relativa al sistema.

La solución que hemos mencionado en último lugar —la permutación de medios y fines que subordina, en calidad de medios, el conjunto de valores de la sociedad a los puntos de vista de la victoria en las votaciones, de la victoria electoral y de la obtención de puestos— es una solución que, obviamente, no puede ser proclamada como ideología universalmente válida con carácter vinculante para el conjunto de la sociedad. El esfuerzo político consciente no se dirige, en un orden como este, a metas generalmente reconocidas; y la función de la politica, a saber, la conformación de fundamentos legítimos de la decisión, queda satisfecha de una manera esencialmente latente. A la praxis política le falta una conciencia dirigida al todo. En todo caso, no puede elevar pretensión alguna de verdad y se torna peligrosa cuando se intenta poner en práctica.

El intercambio político de fines y medios permanece, así, como una estrategia de la política, sin pretensión de relevancia para otros ámbitos. Las desviaciones del pensar general, por lo demás, deben quedar contenidas dentro de unos límites y deben ser equilibradas en el orden de conjunto mediante otros mecanismos. Puede partirse de que los procedimientos selectivos que se orientan de acuerdo a la meta formal de la victoria en las elecciones llevan, en parte, a unos resultados diferentes a los que, por ejemplo, trata de realizar una interpretación particularizada del bien común por la vía del desarrollo económico —y que, por tanto, persigue de forma inmediata la funcionalidad—. Dado que en un campo de complejidad tan alta no puede haber, de todos modos, resultados unívocamente correctos, tenemos que este tipo de divergencias no necesitan construir objeción alguna frente a uno u otro procedimiento de reducción. Todo modo de proceder, sin embargo, tiene sus puntos de peligro específicos y sus específicos problemas resultantes; y por tanto, necesitan sus propios correctivos y contrapesos en el sistema, los cuales deben estar institucionalizados junto con los modos de proceder, pues de otro modo se acumularían las consecuencias disfuncionales y, finalmente, se desacreditaría el procedimiento.

Para salvar la distancia de la discrepancia entre la racionalidad de la política de partidos y la moral pública, resulta esencial que la política misma vea en ello un problema y, sin embargo, no adapte sus cálculos, sino sus exposiciones, al orden de valores generalmente aceptado[16]. A la racionalidad del cálculo político le pertenece también que no puede ser

15. Sobre este punto trataremos con más detalle más adelante, pp. 249 ss.

16. Cf., sobre este asunto en detalle, el capítulo anterior.

expuesta como motivo (o que solo puede serlo en círculos restringidos y selectos), sino que para ello se ha de elegir el otro lenguaje de la moral pública. La exposición, pues, debe ser calculada, pero el cálculo no ha de ser expuesto.

El empleo de la moral pública como medio de exposición política no se presenta en sí mismo como algo difícil, pues de todos modos una exposición con fuerza persuasiva debe desechar o encubrir otras posibilidades. Así, cuando se ofrece el programa y el éxito electoral del partido como único camino para la salvación del pueblo, no se precisa seguir reflexionando sobre la cuestión de qué es ahí medio y qué es fin. En todo caso, permanece una sombra de insinceridad en los políticos. La sospecha de que sus exposiciones son algo fabricado, y de que esta fabricación viene motivada de un modo determinado que no queda expuesto, se encuentra ampliamente extendida y contribuye a la mala reputación de la política e incluso a una desconfianza, frecuentemente exagerada, frente a todo lo político. En estas circunstancias, se facilita la tarea de la política si sus situaciones comunicativas están estructuradas de tal modo que no se le puede dar expresión alguna a esta desconfianza, ya sea porque los mandatos de la sociedad relativos a la cortesía y el tacto lo impiden, ya sea porque la unilateralidad de la comunicación en los medios de comunicación de masas lo hacen imposible. Sin embargo, si la política se confía a este tipo de restricciones de la comunicación, la enajenación mutua entre política y público crecerá.

Asimismo, estas discrepancias exponen a los políticos al peligro de los deslices públicos y las indiscreciones intencionadas, puesto que de continuo tienen que hablar, interna y externamente, en diferentes lenguajes. Una parte de sus fuerzas, por tanto, debe desviarse hacia el dominio de la expresión y el control de la información, otra parte a atenuar o apaciguar cuando se han hecho visibles embarazosas contradicciones. Otras fuerzas vienen ligadas por dependencias y solidaridades que tienen su origen en la posesión de informaciones no susceptibles de ser expuestas. Si además la prensa difunde de manera preferente este tipo de informaciones que desacreditan, no sorprende que la indiscreción, deliberada o atenuada, se convierta en el mismo modo de comunicación por el que el político individual puede destacarse sobre el anonimato del complejo acontecer político y por el que puede lograr un perfil personal. Las experiencias del entorno de Bonn muestran lo difícil que resulta en estas circunstancias mantener la unidad de la exposición pública de las unidades sociales, por ejemplo, de los diferentes partidos, o también de los diferentes órganos del Estado (por ejemplo, el Consejo de Ministros) tomados individualmente.

Si este análisis ya da como resultado que un sistema multipartidista no puede ser un ideal político, sino que claramente muestra debilidades visibles, esta impresión se refuerza aún más cuando se piensa en el carác-

ter aún-no-legítimo de lo relativo al partido respecto de sus consecuencias. Los partidos no poseen una posición desde la que pudieran rechazar las exigencias del público de forma legítima (a menos que la exigencia contraviniera símbolos políticamente neutralizados). Deben, al menos, dar la apariencia de que toman en serio toda «petición» que se les trae. Puestos bajo el denominador de «intereses» y personalizados, los deseos de decisión son, en un sentido último, iguales, siempre que las necesidades vitales fundamentales hayan quedado satisfechas. Hay en estos sistemas una especie de derecho fundamental a desear y exigir[17]. El sistema político, por tanto, debe trabajar con filtros ilegítimos —o al menos extralegítimos— si quiere evitar que su administración se encuentre inundada por una multiplicidad de exigencias no compatibles[18]. Típicamente, no ha de evitarse, a pesar de la separación, una cierta politización de la administración. Dicha politización se da —como lo muestran en especial algunas experiencias en Estados Unidos[19]— apartando problemas políticamente irresueltos y trasladándolos a la administración. Se trata, pues, de una politización oportunista, no ideológica. Mientras que para los sistemas monopartidistas el problema, como veremos[20], reside en la producción de sensibilidad política en medida suficiente, aquí las dificultades, a la inversa —y a consecuencia de premisas estructurales invertidas—, se encierran en el mantenimiento de un mínimo de sordera política.

Otros problemas consecutivos remiten al hecho de que, a pesar de todas las precisiones del cálculo político —mediante premisas relativas a la constancia de la suma y mediante la formalización de las metas— la incertidumbre acerca de las alternativas que se preferirán sigue siendo relativamente alta, pues difícilmente puede preverse la reacción del electorado. Una tarea de informar sobre los estados de ánimo que, en cada

17. G. Vickers, *The Undirected Society: Essays on the Human Implications of Industrialization in Canada*, Toronto, 1959, p. 127. Este autor habla, en referencia a este punto, de un right to create wants que en la jerarquía de los derechos humanos de libertad es mejor que no esté en una posición demasiado alta.

18. Un exceso de exigencias políticamente imposibles de rechazar resulta observable en muchos países en vías de desarrollo, lo mismo que en democracias multipartidistas ampliamente desarrolladas. Solo en parte cabe aislar este problema, con éxito observable, mediante técnicas como la inflación latente u otras formas de satisfacción. Para una versión teórica de esta problemática, véase el concepto del *input overload* en D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965, pp. 57 ss. O puede verse también la referencia al ciclo de sanciones que pueden surgir con la *power deflation* a partir del fallo de las posibilidades legítimas de rechazo en T. Parsons, «Some Reflections on the Place of Force in Social Process», en H. Eckstein (ed.), *Internal War: Problems and Approaches*, Nueva York/Londres, 1964, pp. 33-70 (61 ss.).

19. Una buena referencia en este asunto es R. Bendix, *Higher Civil Servants in American Society: A Study of the Social Origins, the Careers, and the Power-Position of Higher Federal Administrators*, Boulder (CO), 1949, pp. 95 ss.

20. Cf. *infra*, pp. 249 ss.

caso, tenga cada elector, así como sobre su conexión con determinadas decisiones o proyectos de decisión del sistema político, supondría una exigencia excesiva para su potencial de elaboración de información. La política, por tanto, ha de conformarse con operandos en gran medida simplificados, con puntos de referencia para la presumible voluntad de los electores[21]. Se orienta por síntomas. Sirven como síntomas de la voluntad de los electores, por ejemplo, las elecciones complementarias en los sistemas con ley electoral mayoritaria. En los Estados cuya construcción es regional, esta función la cumplen las elecciones regionales. Tenemos, asimismo, la prensa, que dice conocer la voluntad de los electores y que, presumiblemente, la co-determina[22]. Están también los sondeos de opinión o las indicaciones de las asociaciones de intereses sobre el voto y la intención de voto de sus seguidores, así como sobre sus condiciones —un sistema autocreado y continuamente cuidado de símbolos con los que se cree tener emocionalmente identificado al elector— y otros elementos. Posiblemente, constituye también una orientación sobre los síntomas la asunción, ampliamente extendida en la política, de que el elector decide primariamente sobre la base de sus intereses económicos. Se subraya, de esta manera, el mínimo común denominador como determinante, en especial porque tiene la ventaja de poderse medir en términos de dinero. Tan pronto como las informaciones tienen un valor sintomático atraen la atención hacia ellas. Estas estructuran y simplifican situaciones de acción excesivamente complejas y quedan con ello potenciadas en sus efectos. Sirven como equivalentes de certeza.

Si la política, forzada por la necesidad, empieza a trabajar con síntomas en lugar de con hechos, entonces los controles sobre los hechos se convierten en un medio para ganar influencia política. De este modo, los sondeos de opinión se convierten en un problema para la democracia[23].

21. En la teoría de las organizaciones y de la decisión es hoy algo en principio reconocido que los costes de creación y elaboración de información han de ser incluidos en el cálculo. De manera típica, se incrementan con las exigencias de racionalidad. Por consiguiente, se vuelve en gran medida algo irracional el que se pugne por la mayor racionalidad sobre la base de informaciones completas y seguras; y a la inversa, con todo esto se pasan a ver bajo una luz más favorable estrategias de absorción de incertidumbre que anteriormente se habrían tenido por irracionales. El fenómeno aquí tratado de la orientación sintomática gana, con ello, un significado que va mucho más allá del ámbito de la política.

22. El que esta presunción puede sostenerse sobre unas bases débiles lo muestran investigaciones estadounidenses y británicas. Véase, por ejemplo, P. F. Lazarsfeld, B. Berelson y H. Gaudet, *The People's Choice*, Nueva York, 1948; W. Schramm (ed.), *The Process and Effects of Mass Communication*, Urbana (IL), 1954; J. T. Klapper, *The Effects of Mass Communication*, Glencoe (IL), 1960; D. Trenaman y J. McQuail, *Television and the Political Image*, Londres, 1961.

23. Cf., a este respecto, C. Ramney, «Do the Polls serve Democracy?», en B. R. Berelson y M. Janowitz (eds.), *Reader in Public Opinion and Communication*, Glencoe (IL), 1950; W. Hennis, *Meinungsforschung und repräsentative Demokratie*, Tubinga, 1957;

La prensa no busca solo influencia sobre los electores, sino que busca la influencia más precisa, efectiva y rápida sobre la imagen que la política se hace de la influencia de la prensa sobre el elector. El elector mismo, si quiere actuar racionalmente, debe tener en cuenta, junto al efecto cuantificado, también el efecto expresivo y sintomático de su votación. En las elecciones al parlamento de un *Land*, debe tener en cuenta también la situación política en la República Federal. Ha de vigilar que no solo las cifras y mayorías tomadas en absoluto tengan valor orientativo para el político, sino que también lo tengan también «tendencias» e incluso aumentos y disminuciones mínimos del número de votos. Y en general, el equivalente de certeza de la información sintomática se convierte en el sustituto del consenso. En lugar del entendimiento de todos con todos, entra en escena la orientación acerca de lo que otros piensan acerca del hecho de que otros piensen que...

Si un mundo como el descrito apenas queda estabilizado mediante prejuicios verificables, entonces la *capacidad de aprendizaje* de la política se convierte en un problema. En la misma medida en que son favorables las condiciones de aprendizaje en un orden que puede prescindir de una estructuración previa forzosamente normativizada de las percepciones y comunicaciones, así también tenemos que las dificultades de previsión y de imputación ulterior de la voluntad del elector limitan las posibilidades de aprendizaje. Para la interpretación de los resultados electorales hay, la mayor parte de las veces, un notable margen de interpretación y, comprensiblemente, este margen es empleado más como confirmación que como corrección de la línea que un partido ha seguido hasta el momento. Mientras que en los sistemas monopartidistas, ideológicamente ligados de manera rigurosa, la estructura restringe la capacidad de aprendizaje, aquí el carácter no estructurado de las situaciones tiene el mismo efecto conservador.

Finalmente, ha de pensarse a este respecto que la victoria electoral no es la meta del sistema político mismo sino solo una meta parcial de sus partidos políticos que, visto en conjunto, debe quedar compensada y equilibrada en su unilateralidad. Esta compensación no se da ya de la manera antigua y jerárquica mediante la cual la meta parcial de la victoria en las elecciones quedaba concebida como un medio para fines «superiores» y se subordinaba a estos. Esto no tendría efecto en medida suficiente, dado que estos fines superiores deberían entonces quedar tan abstraídos que permanecerían vacíos de sentido y sin valor reductivo. En lugar de

R. Fröhner, «Trägt die Meinungsforschung zur Entdemokratisierung bei?»: *Publizistik* 3 (1958), pp. 157-164; U. Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie: Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1963, pp. 102 ss.; G. Schmidtchen, *Die befragte Nation: Über den Einfluß der Meinungsforschung auf die Politik*, Fráncfort d.M./Hamburgo, [2]1965, pp. 273 ss.

ello, se sustrajeron a la lucha partidista, con mayor o menor éxito, determinados valores, normas y roles importantes para el sistema, quedando *políticamente neutralizados*[24]. Aquí se encuentra, por lo demás, uno de los motivos por los que los sistemas multipartidistas no pueden ser erigidos prescindiendo enteramente de la ideología. Necesitan los rudimentos de una ideología común —por ejemplo, de una ideología del Estado de Derecho o del liberalismo económico— para legitimar tabúes políticos y para, por el contrario, quitarles estímulo y posibilidades de éxito a eventuales violaciones de estos.

Este tipo de tabuizaciones resultan, en buena medida, no problemáticas en el plano de los *valores* individuales, que de todos modos los reconoce cualquiera. Ningún partido se lanzaría en campaña contra el derecho y la justicia, contra la libertad, la educación, la familia, etc. en tanto valores. En el caso de las *normas* —por ejemplo los derechos fundamentales, la regulación de la separación de poderes, el procedimiento de la elaboración de leyes, etc.— resulta aún más difícil de alcanzar, pero en numerosos casos se logra de manera convincente y duradera. Justo en este momento, la neutralización política de roles en el sistema político se tropieza con dificultades, dado que pone en riesgo la función y la influencia de la política, al tiempo que deja abierto qué otras influencias concurrirán en el vacío de poder. En la práctica, se tratará siempre de roles de la administración; y mediante la neutralización de dichos roles debe asegurarse la consistencia de la decisión, que en la política no es tenida suficientemente en cuenta[25].

Parecen ofrecerse, los unos junto a los otros, múltiples tipos de soluciones a este difícil problema. Se puede confiar a los roles la influencia política, pero se los ha de canalizar estrictamente; esto es, han de ser autorizados solo en determinadas formas. Así, por ejemplo, la justicia puede quedar influida solo por la vía de la legislación y ella misma vela por la observación de estos límites. Otra posibilidad es que la función de los roles neutralizados quede perfilada de tal modo que estos o bien no tengan competencia alguna para decisiones vinculantes o bien solo puedan actuar sobre instancias políticamente dependientes (por ejemplo, los tribunales de cuentas), o de tal forma que únicamente puedan ejercer funciones tales que, para ellas, en la política, puedan crearse equivalentes funcionales con mayor o menor éxito (como en el caso de los bancos centrales)[26].

24. En la medida en que estas neutralizaciones pueden tener éxito, puede distinguirse entre la lucha en el sistema y la lucha contra el sistema (incluyendo estas mismas neutralizaciones). Véase, por ejemplo, M. Duverger, *Sociologie Politique*, París, 1966, pp. 283 ss. [*Sociología política*, Ariel, Barcelona, 1982].

25. Cf., a este respecto, lo dicho anteriormente, pp. 148 ss.

26. Este importante caso de la neutralización política de los bancos centrales ha sido muy poco tenido en cuenta, hasta la fecha, por la investigación en politología, en socio-

Como regla, se podrá entonces establecer que, a diferencia de los valores y las normas, los roles, o sistemas de roles, solo pueden ser neutralizados políticamente cuando se da una movilidad suficiente para el desplazamiento de los problemas, de tal manera que puedan resolverse problemas importantes también fuera de estos lugares o incluso en contra de su voluntad.

Hasta el momento, habíamos hablado, sin mayor diferenciación, de sistemas multipartidistas. Después de esta panorámica sobre el estilo y los límites de su racionalidad, han de considerarse ahora, al menos brevemente, algunas variantes esenciales. Abordamos, en primer lugar, a la distinción entre dichos sistemas según sean dos o más los partidos con posibilidades de participar en la administración del poder legítimo (esto es, sistemas bipartidistas o multipartidistas en este otro sentido más restringido). Posteriormente, abordaremos la cuestión de si la lucha electoral solo viene dada en torno a los escaños en el Parlamento o de si, con este reparto, al mismo tiempo y de acuerdo a una expectativa firme, se decide sobre la distribución de los puestos directivos del poder ejecutivo (sistema proporcional).

El sistema bipartidista[27] queda caracterizado por el hecho de que cada uno de los dos partidos debe ser capaz de dirigir el gobierno por sí solo; y

logía y en teoría del Estado, si lo comparamos con el ejemplo tradicional de la justicia. Cf., sin embargo, la importante contribución de H. J. Arndt, *Politik und Sachverstand im Kreditwährungswesen: Die verfassungsrechtlichen Gewalten und die Funktion von Zentralbanken*, Berlín, 1963. La política de restricción del crédito del Banco federal alemán a partir de 1965, que actuó como un freno en la economía, deja claras sus consecuencias políticas, esto es, cuáles son los problemas que pueden surgir aquí. Las sospechas contra una política autónoma de los bancos centrales, que no pueden ni necesitan responder políticamente de sus acciones, se agudizan en especial cuando, en virtud de dicha política, queda tan limitada la movilidad de la política presupuestaria o financiera que la responsabilidad por el efecto de conjunto —por ejemplo, en el valor de la moneda o la medida de inflación que resulta tolerable, así como en la orientación de las inversiones públicas o en el pleno empleo— no se encuentra ya en lugares políticamente controlables, de manera que quedaría sustraída a la elección política.

27. Las causas del surgimiento de estos sistemas bipartidistas no puede ser abordada aquí de manera apropiada. En ninguna parte son introducidos por ley. La ley electoral mayoritaria juega un importante papel, de acuerdo a una convicción mayoritaria. Véase, como ejemplo de defensor comprometido de esta postura, F. A. Hermens, *Demokratie und Anarchie? Untersuchung über die Verhältniswahl*, Fráncfort d.M., 1951, o M. Duverger, *Die politischen Parteien*, Tubinga, 1959 [*Los partidos políticos*, trad. de J. Campos y E. González Pedrero, FCE, México D. F., 1957]. Por otro lado, la cuidadosa investigación empírica de R. Wildenmann, W. Kaltefleiter y U. Schleth parece apoyar en lo esencial esta asunción obtenida de modo más deductivo o a partir de impresiones («Auswirkungen von Wahlsystemen auf das Parteien- und Regierungssystem der Bundesrepublik», en E. K. Scheuch y R. Wildenmann [eds.], *Zur Soziologie der Wahl*, n.º espec. 9 de *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialphilosophie*, Colonia/Opladen, 1965, pp. 74-112). Por otro lado, aumentan las voces que discuten una determinación primaria, o incluso significativa, por parte de la ley electoral. Cf. G. E. Lavau, *Partis politiques et réalités sociales: Contribution à une étude réa-*

dado el caso está obligado a ello. Cualquiera tiene, pues, la oportunidad, pero se encuentra ante la necesidad de ganar y conservar una sólida mayoría del público. En esta situación, resulta ventajoso representar una oferta de satisfacción de todos los valores relevantes que sea amplia en la medida de lo posible y no destacarse, pues, por una ideología selectiva[28]. Al sistema bipartidista se le atribuirán, pues, tendencias a la moderación. Al igual que en la economía con la competencia en un contexto de oligopolio, tampoco aquí la competencia lleva a una diferenciación, sino a una igualación de la oferta. Esta tendencia queda aún más reforzada por el hecho de que los partidos se relevan en el poder, con lo que aceptan, por regla general, las innovaciones de su competidor; esto es, han de defender estas innovaciones junto con su competidor pues, de lo contrario, surgiría un tira y afloja demasiado costoso —por ejemplo entre economía de mercado y economía de planificación centralizada, entre nacionalizaciones y reprivatizaciones[29]—. Muy frecuentemente, los partidos no pueden ofrecerle al público alternativas objetivas sino solo personales, las cuales, en el mejor de los casos, pueden recibir apoyo de una cierta diferenciación superficial de los programas de los partidos. Por consiguiente, queda justificada la pregunta de entre qué puede decidir propiamente el elector en los sistemas bipartidistas.

Bajo estas condiciones, los partidos obtienen pocas instrucciones de comportamiento a partir de la lucha política misma, a menos que se trate de jugadas a corto plazo, por ejemplo aprovechando los errores tácticos del otro bando. La carga principal de la reducción de complejidad queda desplazada hacia los procesos de decisión *internos* al partido, al

liste des partis politiques, París, 1953; P. Campbell, *French Electoral Systems and Elections 1789-1957*, Londres, 1958, pp. 30 ss., o C. Leys, «Models, Theories and the Theory of Political Parties»: *Political Studies* 7 (1959), reimp. en H. Eckstein y D. E. Apter (eds.), *Comparative Politics: A Reader*, Nueva York/Londres, 1963, pp. 305-315. Hay, pues, ejemplos de que también la ley electoral mayoritaria ha producido sistemas multipartidistas (los Países Bajos, entre 1880 y 1918; cf., a este respecto, las explicaciones, en cierto modo justificadoras, en G. Geismann, *Politische Struktur und Regierungssystem in den Niederlanden*, Fráncfort d.M./Bonn, 1964, pp. 129 ss.), y asimismo las experiencias de la República Federal Alemana después de 1949 señalan que las tendencias a un sistema bipartidista también pueden hacerse efectivas en una ley electoral proporcional solo ligeramente modificada en el sentido de una ley electoral mayoritaria.

28. Véase, para el ejemplo de los Estados Unidos, E. E. Schattschneider, *Party Government*, Nueva York (NY), 1942, pp. 85 ss., en el marco de una exposición, por lo demás excelente, del sistema bipartidista. Cf. asimismo, por ejemplo, V. O. Key, Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York, [3]1953, pp. 231 ss. El que se renuncie a ideologías selectivas y diferenciadoras no significa, naturalmente, que la acción política carezca, por completo, de ideología. El «fin de la era de las ideologías», tan frecuentemente afirmado, es quizá solo una señal de que los vínculos ideológicos comunes se han vuelto de nuevo evidentes por sí mismos.

29. Esta necesidad ha llevado, por ejemplo, en Gran Bretaña a una notable aproximación de las metas y programas del Partido Conservador y del Partido Laborista.

igual que en los sistemas monopartidistas. Su organización gana una relevante significación política[30]. Esto es, ganan significación política el grado de centralización o descentralización de la influencia, y el modo en que se enrola a sus miembros y en que se hace uso de estos; lo mismo ocurre con el modo y elasticidad de las lealtades de los miembros y de los aparatos principales de los partidos, así como con las regulaciones del ascenso en el partido, sus fuentes de financiación, la intensidad y altitud jerárquica que alcanza el contacto, y otros aspectos. En lo fundamental, lo que queda sujeto al voto es la capacidad de rendimiento de este tipo de organizaciones, y nada más.

El margen de decisión de la organización del partido no queda asegurado solo mediante la complejidad objetiva y social de la situación política —para casi todos los proyectos el partido tiene buenos amigos a favor y en contra—, sino también mediante el hecho de que para gobernar le basta con una sólida mayoría en el parlamento. No necesita maximizar el número de votos y no precisa asumir excesivos esfuerzos y costes para conseguir hasta el último voto. En la curva de la concesión, hay puntos de saciedad tras los que comienza la libertad para decir «no». Y hay puntos de culminación a partir de los cuales resulta ventajoso decir «no», pues la satisfacción de más deseos repelería a más adeptos de los que ganaría. Sin embargo, el partido no conoce estos puntos de saciedad, dado que los resultados electorales resultan difícilmente previsibles. Su organización interna, que sería la encargada de encontrar dichos puntos de saciedad, no puede resolver con suficiente seguridad esta tarea en un entorno demasiado complejo. En su lugar, se ocupa de su propia complejidad y de los problemas resultantes de esta. También este es un caso de desplazamiento del problema desde fuera hacia dentro, con el que queda de nuevo menguado el problema originario de la excesiva complejidad. También por ello, en el sistema bipartidista, se vuelve racional para el elector el elegir la organización del partido que, a su juicio, sea más capaz de rendimiento.

En *sistemas con más de dos partidos* (sistemas multipartidistas), la complejidad política queda repartida de otros modos, y por tanto son otros los mecanismos y estrategias que proporcionan su reducción. En estos sistemas, hay más de dos partidos capaces de gobernar, pero normalmente no uno por sí solo. El gobierno tiene lugar, pues, típicamente, mediante la formación de una coalición. El elector tiene que decidirse por un

30. Visto desde la perspectiva de la significación de esta cuestión, la bibliografía sobre los procesos de decisión internos a los partidos sigue siendo dispersa. Sobre todo, falta una aplicación a este campo de los nuevos conocimientos de la sociología de las organizaciones y de la teoría de las organizaciones. Todo ello al tiempo que el saber empírico va incrementándose lentamente. Cf., en especial, R. T. McKenzie, *Politische Parteien in England: Die Machtverteilung in der Konservativen und in der Labourpartei*, Colonia/Opladen, 1961; U. Lohmar, *op. cit.*

partido determinado, sin asignarle en solitario la responsabilidad por las decisiones pasadas y sin poder prever su peso en las negociaciones para formar coalición que vendrán posteriormente. La situación es, para él, tan imprevisible que necesita otros auxilios de la decisión, no racionales —sobre todo, puntos de referencia relativos a la cosmovisión, a los intereses o a los grupos— para que este partido mantenga la proximidad con él, pase lo que pase en la administración[31].

Para distinguirse ante los ojos de los electores, por tanto, no les basta a los partidos con el hecho de configurar una unidad personal-organizativa que está o bien en el poder o bien en la oposición. Los partidos deben diferenciarse ideológicamente o mediante la identificación con determinados símbolos, intereses, destinos, sistemas sociales o estratos de la sociedad. Todo ello para darle motivos a un círculo restringido de electores para que les voten. Naturalmente, aquí también la participación en el poder desgasta el poder ideológico de persuasión, en particular bajo las condiciones de una coalición. Sin embargo, dado que elector no necesita convicciones sino solo auxilios para la decisión, y dado que, de todos modos, no viene dada una clara responsabilidad por la decisión, tenemos que es posible concederle a los partidos un amplio margen para las tácticas oportunistas en el marco de sus principios.

La carga de la decisión del partido, tomado individualmente, es menor que en el sistema bipartidista, pero también lo es la autonomía. Ello es así porque estos tienen que mantener su «imagen» ante los ojos de los electores. Las situaciones políticas están más fuertemente estructuradas para cada partido en virtud de su propia identidad. Muchas posibilidades quedan excluidas ya solo con dicha estructuración, por lo que el ámbito de decisión en el caso de los problemas objetivos es más simple. Sin embargo, ahora es la cuestión de las coaliciones —que se presenta periódicamente— la que se convierte en el punto candente de incertidumbre, donde en último término deben crearse hechos sin suficientes puntos de referencia.

La incertidumbre de la formación de coaliciones puede quedar resuelta, y transformada de nuevo en una cadena de problemas para el comportamiento cotidiano, cuando la participación de todos los partidos en la coalición —o de algunos determinados— se vuelve típica y esperable sin considerar las exigencias de la votación que haya en cada caso. Puede hablarse, en este respecto, de *sistemas proporcionales*. El resultado de las elecciones políticas se expresa, entonces, no solo en la distribución de los escaños en el Parlamento, sino también, más o menos automáticamente, en la distribución de las posiciones dirigentes en el ejecutivo. Se han llevado a la práctica sistemas de este tipo, por ejemplo, en Austria,

31. Cf., a este respecto, A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York (NY), 1957, espec. pp. 98 s.

Suiza y el Líbano. Estos conducen a que la decisión parlamentaria por mayoría sea evitada, teniéndola por un mecanismo de último recurso, y a que los conflictos sean llevados al ejecutivo. Ahí no hay ya posibilidad de un acuerdo continuo, pues todos los participantes administran sus «propias» competencias, cuya interacción resulta inevitable dentro de cambiantes constelaciones de intereses y ámbitos de dependencia. Hemos de tolerarnos por las buenas o por las malas. Por ello, es típico que se encuentren reglas de proporcionalidad en sistemas con situaciones de conflicto intensivas o equilibradas que no puedan permitirse el empleo del principio de la mayoría como mecanismo represor[32]. La continuidad de las coaliciones lleva, entonces, a la institucionalización de la disponibilidad política para llegar a soluciones de compromiso entre los partidos —y no dentro de los partidos, como en los sistemas bipartidistas— dado que todos los partidos de la coalición se sitúan bajo la «ley de la resistencia en situaciones alteradas de poder y dependencia»[33].

En lo que toca a los resultados, este orden significa, empero, que la complejidad política no resulta dominada en la esfera propiamente política, sino que queda desplazada hacia la administración y allí debe ser procesada y terminada a costa de las funciones específicas de la administración. Y también en la administración los observadores preocupados por lo jurídico fijan aún más desplazamientos de las competencias fácticas frente a las legales[34]. Los acuerdos de compromiso efectuados en el contexto de la táctica de las coaliciones aseguran, ciertamente, una forma de conexión de la decisión; pero no garantizan incondicionalmente la consistencia programática que la administración debe procurar que tenga lugar. Los sistemas proporcionales pagan sus efectos de reconciliación con la pérdida de numerosas ventajas que podrían extraerse de una separación más rigurosa entre política y administración.

Todas estas soluciones del problema de la racionalización del comportamiento político surgen, a pesar de su variedad, de una raíz común. Se apoyan en el hecho de que la complejidad del ámbito de la política queda reducida en dos pasos incomparables: en primer lugar, mediante la constitución de una multiplicidad de partidos cuya situación general

32. Sobre este punto trataremos más de cerca posteriormente, véase *infra*, pp. 322 ss.

33. Una buena consideración de estos contextos viene dada por G. Lehmbruch, *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich*, Tubinga, 1967. Véase también R. Marcic, *Die Koalitionsdemokratie: Das österreichische Modell im Lichte der Wiener rechtstheoretischen Schule*, Karlsruhe, 1966. Sobre la discusión y el rechazo de este tema en Suecia, cf. D. A. Rustow, *The Politics of Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, Princeton (NJ), 1955, pp. 219 ss. La exposición de Rustow del sistema político en Suecia deja claro, asimismo, que un alto grado de disponibilidad para las soluciones de compromiso puede darse también de modos diferentes a los de la institucionalización de las regulaciones de la proporción.

34. Véase R. Marcic, *op. cit.*, pp. 44 ss.

queda estructurada de tal modo que compiten entre sí por el poder legítimo; *posteriormente*, mediante procesos de decisión internos que buscan mantener y desarrollar la continuidad del partido en cuestión mediante la adquisición del poder legítimo. La reducción en dos pasos es un procedimiento que ofrece notables ventajas, aunque en ninguno de los pasos sea visto y resuelto el problema global y originario de la complejidad[35].

Pasamos ahora a los *sistemas monopartidistas*, que rechazan este modo de proceder en pasos discrepantes, pero que llegan a resultados similares por otros caminos, a saber, mediante la diferenciación entre ideología y acción.

Los sistemas monopartidistas resultan aconsejables cuando la complejidad global del sistema político, o incluso de la sociedad en general, queda comprendida dentro de una construcción ideológica global y debe ser reducida sobre esta base. La ideología es, entonces, la constitución, en sentido propio, del proceso político. Es ella la que dirige lo que resulta admisible como sentido en el plano de los valores y programas. En el plano de los roles, a la ideología le corresponde el partido único, que se concibe como portador de la única ideología y que se ve, mediante ella, justificado en su pretensión de unidad y exclusividad[36]. La solución del problema de la política compleja, la mezcla de los aspectos instrumentales y expresivo-consuntivos de la experiencia, es algo que se espera, en primer lugar, de la ideología. Debe hacer presentes metas a largo plazo, por ejemplo, objetivos de desarrollo y ha de equiparlas con sentido, seguridad y capacidad de orientación. El proyecto de la ideología fija los límites del sentido fiable y absorbe, con ello, aquella complejidad extrema que pone en peligro toda orientación con sentido. Dentro de un marco así fijado, son postuladas como alcanzables, explícita o implícitamente, orientaciones de la acción libres de contradicciones; por ejemplo, de tal forma que todas las contradicciones sean tratadas como inestables y queden disueltas en la marcha del desarrollo dialéctico. La racionalidad unitaria de la acción parece posible a partir de ciertas posiciones históricas, y en último término parece ser

35. No podemos exponer aquí los fundamentos teórico-sistémicos de una reducción en dos pasos incomparables como la aquí presentada. Indiquemos aquí, no obstante, que los rendimientos del lenguaje descansan en una diferenciación similar entre constitución de un reservorio general de significados y su aplicación en acciones concretas de expresión. Otro ejemplo sería el del mercado, que se apoya en el mecanismo monetario.

36. Cf., a este respecto, R. Bendix, *Herrschaft und Industriearbeit: Untersuchungen über Liberalismus und Autokratie in der Geschichte der Industrialisierung*, Fráncfort d.M., 1960, pp. 453 ss. [*Trabajo y autoridad en la industria: las ideologías de la dirección en el curso de la industrialización*, Eudeba, Buenos Aires, 1966]. Este autor destaca especialmente la conexión entre unidad de la ideología y estructura de la autoridad en el partido. Resulta evidentemente superfluo debatir sobre si la autoridad es tomada por mor de la ideología o si la ideología lo es por mor de la autoridad. Lo decisivo es que la estabilidad solo puede alcanzarse a través de un proceso de reforzamiento mutuo de ambos factores.

una exigencia de la continuidad de la sociedad. El socialismo marxista es el único gran intento de realizar en profundidad este modo de reducción. Ninguno de los sistemas monopartidistas orientados de otro modo ha generado ideología alguna que esté a la altura del problema.

Si se hace esta presuposición de una ideología unitaria en toda la sociedad (no específica a un grupo o a un estrato social), entonces no tiene sentido ajustar el sistema político, y su diferenciación interna en política y administración, a una complejidad extrema, a una multiplicidad indeterminada e imprevisible de problemas y de posibilidades de resolución de problemas. El reconocimiento de conceptos divergentes de racionalidad en la política y la administración se hace, entonces, innecesario. Un cuidado institucional dirigido a este reconocimiento resultaría dañino, puesto que minaría la unidad y capacidad de persuasión de la ideología. Se eleva así la pretensión de que se hace verdadera y consciente política para la sociedad como un todo, esto es, de que se planifica.

Por otra parte, el orden social y los contextos de decisión son tan complejos que, en el plano de los roles, no puede pensarse ya en una mezcla estructural de política y administración dentro de una jerarquía política unitaria al viejo estilo. Así, se elige una posibilidad intermedia: la política y la administración, el partido y la burocracia, se subordinan a la ideología común y se diferencian mediante su relación con la complejidad interna de esta ideología. Una separación de política y administración resulta ciertamente prevista pero se realiza solo de manera incompleta. Permanece, en lo esencial, limitada al plano de los roles. Respecto al personal, permanecen, en gran parte, fuertes interrelaciones: la organización de la administración queda impregnada de miembros del partido en todos los niveles de la jerarquía, con el objetivo de garantizar una vigilancia sin excepciones de todas las etapas del proceso de reducción mediante el partido. Las profesiones de fe referidas a valores son idénticas en ambos ámbitos; y en el plano de los programas se encuentra, al menos en los programas cumbre del desarrollo político, una planificación común que abarca la política y la administración.

A consecuencia de una fuerte mezcla personal y de una integración ideológica, la administración está sujeta a una doble jerarquía, a saber, a su propia jerarquía y a la del partido[37]. Esto hace posible que los efectos colaterales imprevistos, las consecuencias disfuncionales y los costes imprevistos de la burocracia, de sus respectivas formas de organización o de sus respectivos programas, sean tratados y combatidos sin contemplacio-

37. Cf., a este respecto, y para lo que sigue, entre otros, J. A. Armstrong, *The Soviet Bureaucratic Elite: A Case Study of the Ukrainian Apparatus*, Nueva York (NY), 1959; C. Beck, «Party Control and Bureaucratization in Czechoslovakia»: *Journal of Politics* 23 (1961), 279-294.

nes como «errores» por parte de la jerarquía del partido; todo ello sin que con lo anterior se haya distinguido rigurosamente entre un descuido evitable y una legalidad estructural psíquica y social[38]. De acuerdo con la exposición oficial, esta exigencia carece de contradicciones y está justificada. Por consiguiente, el partido únicamente «ayuda» a la administración en el cumplimiento de sus tareas. En la praxis, la proclamada consistencia de la ideología se transforma en un riguroso control de la administración, la cual, por su parte, defiende la lógica objetiva y las condiciones de éxito de su ámbito de trabajo mediante estrategias de independencia de todo tipo[39]. Este tipo de «carencias» de la administración no le permanecen ocultas al partido, el cual —pues necesita una autonomía de la administración, con sus leyes propias en tanto sistema social, pero no puede aceptar ideológicamente esta autonomía— reacciona a ellas con reestructuraciones, reorganizaciones o campañas educativas[40].

La ideología, si ha de garantizar su función integradora, debe quedar formulada de manera general e indeterminada, de tal manera que puedan darle sentido a nuevos ámbitos. La administración necesita, por el contrario, programas de decisión precisos y formulados con proximidad a la acción, a saber, normas legales, objetivos de planes, prioridades, etc., que puedan ser empleadas con rapidez. No puede planificar ni judicializar según el canon de los escritos sagrados, sino que precisa de un estrato intermedio de premisas de decisión, cuyo carácter ideológicamente libre de objeciones esté certificado y pueda ser afirmado hasta nuevo aviso. Ha de poder apoyarse en una explicación, en cada caso válida, de la ideología y del lugar histórico. Y de vez en cuando se le ha de indicar cómo se deben interpretar correctamente los acontecimientos inesperados y cómo transcurren las líneas más allá de las cuales uno se «desvía». Y tiene que indicarse, asimismo, cuál es el pasado al que se está autorizado a remitirse

38. Con mayor rigor aún se formula, en parte, que el partido exige una maximización simultánea de metas contradictorias. Véase, por ejemplo, A. G. Frank, «The Organization of Economic Activity in the Soviet Union»: *Weltwirtschaftliches Archiv* 78 (1957), pp. 104-156; Íd., «Goal Ambiguity and Conflicting Standards: An Approach to the Study of Organization»: *Human Organization* 17 (1958-1959), 8-13; R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 169 ss. [Estado nacional y ciudadanía, Amorrortu, Buenos Aires, 1974].

39. Cf., por ejemplo, D. Granick, *Management of the Industrial Firm in the USSR*, Cambridge (MA), 1954; J. S. Berliner, *Factory and Manager in the USSR*, Cambridge (MA), 1957; J. Kornai, *Overcentralization in Economic Administration: A Critical Analysis Based on Experience in Hungarian Light Industry*, Londres, 1959, espec. pp. 117 ss. En la medida en que las estrategias ilegales se convierten en condiciones para el éxito, se presentan graves desventajas. El rendimiento depende de relaciones informales, personales. Todo cambio de personal quiebra sus fundamentos. El sistema de la administración, en este ámbito de rendimiento, solo puede alcanzar una complejidad relativamente escasa.

40. Hay muchos testimonios de ello en H. Hamel, *Das sowjetische Herrschaftsprinzip des demokratischen Zentralismus in der Wirtschaftsordnung Mitteldeutschlands*, Berlín, 1966.

y a cuál no. Esta contribución, que está presupuesta, viene rendida por la «conciencia revolucionaria», por el partido que interpreta y controla.

También aquí la política es evidentemente formación de poder y permanece como tal. Ni siquiera en Yugoslavia se convierte en un ocuparse con la ideología de tipo puramente literario, científico o humanitario. Pero el modo en el que el poder puede quedar conformado, en que el rendimiento reductivo de las comunicaciones individuales puede generalizarse, viene dado previamente mediante la presuposición de la ideología. El uso del poder queda verbalizado en una medida inusualmente alta. Construir frases, la difusión de eslóganes, las profesiones públicas de fe, el tomarle a alguien la palabra, la exhibición de declaraciones y las oposiciones a las declaraciones se convierten en el medio cotidiano de la política[41]. El poder permanece encerrado en la ideología. La exégesis se convierte, como lo formula Dorf Sternberger[42], en tarea de gobierno. Con ello no solo se quiere decir (como resulta evidente) que todas las comunicaciones públicas han de permanecer en el marco de la ideología. Más bien, la ideología transforma la complejidad indeterminada de política y sociedad en una complejidad determinada o al menos determinable. Con ello establece, al mismo tiempo, los problemas abiertos y latentes del mantenimiento y exposición de la ideología en el lugar del problema originario de la complejidad políticosocial. A partir de este problema de la complejidad extrema deben resolverse los problemas consecutivos a la complejidad de la ideología que, con todo, siguen siendo observables. Ocurre así igual que con los sistemas multipartidistas que han de soportar y resolver una persistente lucha por el poder.

Si se impone la ideología como cosmovisión, entonces los contextos objetivos y las oportunidades de consenso se prestan mejor a ser evaluadas y calculadas. El comportamiento gana en previsión. Esto se aplica, sobre todo, al comportamiento conforme. Pero también vale, y de una manera muy decisiva, para el comportamiento que rehúsa, que niega la ideología. Así ocurre para que se restaure la complejidad originaria y para que el comportamiento de rechazo se entienda a sí mismo como ataque a la ideología, como lucha contra el sistema —solo que con un modo de reducción

41. Una reunión y análisis de los antiguos discursos del primero de mayo en la Unión Soviética la encontramos en H. D. Lasswell, N. Leites *et al.*, *Language of Politics*, Cambrige (MA), 1949, pp. 233 ss. Cf. también E. O. Maetzke, «Die Parteisprache in der Sowjetzone (eine gruppensprachliche Untersuchung)»: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 1 (1953), 339-346. Desde una perspectiva sociológica, resulta interesante la continuamente subrayada unidad de palabra y actitud, que puede ser o ingenuamente creída o cínicamente fingida; y en ambos casos contribuye a la estabilización del sistema político, pues no depende de las actitudes en la política el que las comunicaciones puedan ser plenamente controladas.

42. D. Sternberger, *Grund und Abgrund der Macht*, Fráncfort d.M., 1962. [*Fundamento y abismo del poder*, Sur, Buenos Aires, 1965].

desventajoso y drástico—. Cuanto menos quizá se beneficie de esta ganancia de estructura y previsión el comportamiento innovador, que anhela novedades; y aquí se amontonan, asimismo, también los problemas principales de este tipo de orden.

Así pues, las ventajas de una orientación fundamental de tipo ideológico no pueden quedar encerradas y aseguradas en instituciones invariables, aunque dicha orientación ideológica intente apoyar ciertas nociones centrales con la apariencia de un conocimiento científico —como legalidad histórica aparentemente demostrada— o que lo intente de otras maneras. La justificación de la acción no debe perder su carácter *absoluto* y, sin embargo, ha de estar ligada a contenidos *cambiantes*[43]. Fácticamente, la ideología siempre está-en-obra, y ha de ideologizar conjuntamente su estar-en-obra. No se realiza a sí misma mediante creencias sobre el ser ingenuas y expresadas mediante tesis, sino como un proceso reflexivo cuya peculiaridad consiste en una continua aplicación sobre sí mismo. En este proceso también son valorados los valores últimos, al tiempo que son, llegado el caso, transvalorados en relación a su función de orientar la acción. La ideología es, en su núcleo, reflexividad del valorar; y el portador institucional de esta reflexividad es el partido[44].

La *doctrina de la «unidad de teoría y praxis»* sirve, en la ideología marxista, como puerta de entrada y como fórmula de legitimación de esta reflexividad. Este postulado es, en su exposición dialéctica, una fórmula para la complejidad infinita, puesto que significa que la teoría varía con la praxis y la praxis con la teoría de tal manera que, *simplemente*, todo es posible[45]. Todas las ideas son experimentadas y vividas aquí como ligadas a la acción, todas las afirmaciones se vuelven profesiones de fe, y toda acción, por consiguiente, ha de ser auscultada en sus implicaciones para la ideología. En este principio de la reflexividad colapsa, una y otra vez, la separación entre ideología y acción, aquella inevitable dualidad de tácticas en la reducción de la complejidad; y una y otra vez ha de ser estabilizada de nuevo para que, al menos por un tiempo, se sepa qué es lo correcto. Con rara

43. «La Ideología Universal justifica cada nueva política de partido en términos absolutos», constata R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship...*, cit., p. 174.

44. Cf., a este respecto, sobre todo, L. Kolakowski, *Der Mensch ohne Alternative: Von der Möglichkeit und Unmöglichkeit, Marxist zu sein*, Múnich, 1960, espec. pp. 24 ss. [*El Hombre sin alternativa: sobre la posibilidad e imposibilidad de ser marxista*, Alianza, Madrid, 1970].

45. Más significativo aún es cómo se arraiga de nuevo esta doctrina en el principio fundamental de toda dialéctica, a saber, que la verdad es siempre concreta (y, por ello, solo posible ligada a la praxis). El concepto de lo concreto sugiere aquí, al mismo tiempo, una complejidad infinita y una complejidad reducida y oculta, con ello, mediante su ambivalencia interna. Véase, para el modo típico de argumentación, el manual *Grundlagen der marxistischen Philosophie*, Berlín, [3]1961, pp. 661 s. [F. V. Konstantinov, *Fundamentos de la filosofía marxista*, Grijalbo, México D. F., 1965].

gravedad y claridad, se encuentran las exigencias de complejidad infinita y de reducción; y fuerzan una solución de esta contradicción correspondientemente consciente, a saber, mediante la organización y el trabajo.

Si una ideología ha de ser manejada racionalmente como fundamento de la reflexividad del valorar, su función debe ser hecha consciente y tiene que emplearse como punto de vista para la orientación. También aquí es el pensamiento marxista el que nos da el mejor ejemplo. Así, el fenómeno de la ideología queda descubierto en los otros, en los capitalistas, en su funcionalidad *latente*. La utilidad de la ideología queda aprendida y la ideología resulta así formada de tal modo que su función puede hacerse *manifiesta*. Se llama entonces «teoría» de la acción y su función, públicamente expuesta, se explica como «principio del partido».

Mientras que en el sistema multipartidista la disponibilidad de los programas y valores se alcanza mediante un intercambio, relativo al sistema, de fines y medios, el sistema monopartidista hace de la reflexividad y de su portador, el partido, un momento central de una ideología de validez universal. El partido articula la conciencia justa del momento histórico, una conciencia que, en este momento, puede determinar la acción, puesto que esta se deja determinar por aquella. Mientras que el sistema multipartidista debe neutralizar políticamente ciertos valores y normas para sustraerlos de la lucha de partidos, el sistema monopartidista ha de sustraer ciertos elementos de la ideología a la perturbación en su seguridad por parte de la reflexión. En el mejor de los casos, esto último se hace exponiendo los fundamentos de la ideología como independientes de la conciencia, esto es, se exponen de modo materialista. La profesión de fe materialista es un requisito funcionalmente importante de la ideología que pretende ser ideología del conjunto de la sociedad (y no ya «ideología de clase»). Ante todo, es la forma intelectiva de las ideologías que pueden tener éxito en órdenes sociales diferenciados y altamente complejos la que se encuentra condicionada por este problema de la reflexividad del decidir, del valorar y del programar. La antigua división conceptual del mundo en materia y forma —o materia y espíritu o conciencia— se sigue llevando adelante, pero queda subordinada a aquella función de asegurar y delimitar los procesos reflexivos de selección[46].

46. No es esto lo que Kant pretendía cuando transformó en «conceptos de reflexión» los conceptos tradicionales de lo determinable y la determinación (*materia y forma*); lo único que pretendía expresar era la referencia al modo trascendental de conocimiento (véase *Kritik der reinen Vernunft*, B 316 ss. [*Crítica de la razón pura*, nueva ed. rev. de P. Ribas, Taurus, Madrid, 2013]). Pero la elevación de estos conceptos de la realidad inmediatamente dada es presupuesto de su utilización ideológica. Esta utilización, por su parte, hace exigible que se busquen otros conceptos teóricos para el proceder de la determinación de lo determinable. Dichos conceptos teóricos no tienen ya obligaciones para con la metafísica ontológica. Concebimos, por consiguiente, la determinación de lo determinable no como formación de materia, sino como reducción de complejidad.

Al igual que la concepción de la ideología en conjunto, también su utilización ha de prestar atención al mantenimiento de la reflexividad del proceso políticoadministrativo de decisión. No puede ser dogmatizada de repente o sumergida de nuevo en un sentido natural-invariable[47], de tal manera que la función de los conceptos no sería ya entendida. Esto exige una lucha ininterrumpida contra las tendencias de la conciencia humana a cosificar sus objetos, una lucha que en el ámbito político apenas encuentra condiciones favorables. Además, se hace siempre necesario desprenderse de elementos pasados; esto es, se hace necesario actuar sin estar atados por la historia[48]. El derecho a contradecirse a sí mismo debe estar previsto en la ideología al menos para el partido; y no ha de desacreditar al agente mientras actúe para el partido. El partido *tiene* el plan correcto del futuro, conduce hacia un futuro ya fijado. En esto halla la suficiente seguridad como para liberarse del pasado, así como para decidir lo que, con todo, quiere conservar de historia propia. Lo que hace al verdadero marxista no es permanecer fiel a sus principios sino permanecer al día[49].

A este peligro de la dogmatización viene estrechamente ligado el otro peligro del hacerse ideológico de la ideología. Con ello viene referido el que la ideología pierde su función directora y queda fijada en una concepción determinada porque, de esta manera, integra la sociedad y legitima los roles del partido junto con sus *vested interests*, a pesar de que haya otras estructuras de la sociedad que lentamente han evolucionado hacia un grado mayor de complejidad. El fenómeno es difícil de formular, tal y como debe indicarlo la formulación paradójica. Cuanto menos, a los observadores sensibles les parece como si el estilo voluntarista y arrebatado de la afirmación de la ideología de los primeros tiempos del comunismo se hubiera mudado en un estilo más defensivo de cuidado de la ideología, a saber, el estilo de la advertencia y del rearme moral. Bajo este último estilo, de manera no reconocida, acecha la posibilidad de que la ideología pueda hacerse irrelevante y el partido, superfluo[50].

47. Con razón rechazan los marxistas ver caracterizada su ideología como dogma. Quieren saberse distintos a los dogmáticos, quienes se pretenden en posesión de fórmulas seguras para toda ocasión. Sin embargo, evidentemente, solo con remisiones de tipo verbal y conceptual no queda resuelto el problema.

48. Cf. K. W. Deutsch, «Cracks in the Monolith: Possibilities and Patterns of Disintegration in Totalitarian Systems», en C. J. Friedrich (ed.), *Totalitarianism: Proceedings of a Conference Held at the American Academy of Arts and Sciences*, Cambridge (MA), 1954, pp. 308-333, reimp. en H. Eckstein y D. E. Apter (eds.), *Comparative Politics: A Reader*, cit., pp. 497-508 (498). Este autor habla, a este respecto, de *the embarrassment of previous commitments*.

49. Cf. L. Kolakowski, *op. cit.*, pp. 7 ss.

50. Cf., a este respecto, Z. Brzezinski, «The Soviet Political System: Transformation or Degeneration?»: *Problems of Communism* 15/1 (1966), 1-15, espec. 12 s.

Otras dificultades remiten a que las exigencias a los rendimientos reductivos de la ideología, a su empleabilidad como auxiliares de la decisión y la explicación, procuran situarse muy elevadamente, no se dejan aislar en determinadas situaciones y, en la práctica, resultan imprevisibles. La ideología únicamente puede cumplir sus funciones de orientación mediante una alta consistencia simbólica y un alto grado de formulación de sus valores, sus programas y sus explicaciones de hechos. Este imperativo de consistencia y formulación pone en peligro la capacidad de transformación de las premisas de la decisión cubiertas por la ideología. Como ocurre siempre con las interdependencias fuertes, estas pequeñas variaciones pueden hincharse hasta convertirse en avalanchas y tener consecuencias imprevisibles. Las innovaciones, por tanto, han de ser introducidas de una manera extraordinariamente cuidadosa, siendo sensibles a sus implicaciones lógicas y simbólicas; y en la medida de lo posible, han de ser introducidas aislándolas en cuestiones objetivas singulares o en ámbitos parciales[51]. Se ocultan frecuentemente bajo una versión del nuevo programa que conceptualmente no dice nada[52]. No rara vez deben ser retiradas o suavizadas cuando las consecuencias se hacen visibles y el proceso de transformación amenaza con quedar fuera de control[53].

Bajo estas circunstancias, el riesgo de un cambio solo puede ser tolerado si un amplio consenso ayuda a superar la incertidumbre de las

51. La recepción inicial de la sociología empírica en el materialismo dialéctico es un ejemplo modélico de ello. La legitimación de la investigación sociológica parece posible bajo el presupuesto de que se ocupa únicamente de relaciones empíricas, concretas y especiales, unas relaciones que no contradicen las leyes generales del materialismo histórico, sino que solo pueden ser afirmadas en variables aisladas. Véase, a este respecto, G. Kiss, *Gibt es eine «marxistische» Soziologie?*, Colonia/Opladen, 1966, espec. pp. 21 ss. La ciencia política, lo tiene, naturalmente, mucho más difícil para establecerse, dado que apenas puede evitar hacer juicios de conjunto sobre el sistema político u ocuparse con temas que implican tales juicios de conjunto. Otro ejemplo, la recepción de la cibernética, es considerado por K. Messelken, «Zur Rolle von Semiotik und Kybernetik in der marxistischen Philosophie: *eine wissenssoziologische Fallstudie»*: *Soziale Welt* 16 (1965), 289-308.

52. Esto vale especialmente para las olas de descentralización que arrastran a la organización de la economía desde hace algunos años. En el eje centralización/descentralización cabe moverse de manera ideológicamente desvinculada de aquí para allá y, quizá, rendir cuenta, a través de este movimiento, de problemas resultantes, puesto que, naturalmente, *no* cabe discutir que tanto la centralización como la descentralización son necesarias. Incluso en ese caso, la discusión se reduce a «proverbios» (en el sentido de H. A. Simon, «The Proverbs of Administration»: *Public Administration Review* 6 [1946], 53-67); esto es, se reduce a principios de organización que han de postular siempre, conjuntamente, su opuesto. Cf., a este respecto, H. Hamel, *op. cit.*, una investigación que, sin embargo, queda desvalorizada mediante una premisa de suma constante de poder ingenuamente presupuesta y que desconoce la idea fundamental del centralismo democrático, a saber, que la influencia de arriba abajo y de abajo arriba puede ser incrementada al mismo tiempo.

53. Cf., a este respecto, para el ámbito del derecho, O. Kirchheimer, «Die Rechtspflege und der Begriff der Gesetzlichkeit in der DDR»: *Archiv des öffentlichen Rechts* 85 (1960), 1-65.

consecuencias. Es este un consenso que, no en último lugar, documenta también la intención general de evitar explicaciones «imposibles» de la innovación. En la construcción de este tipo de consenso sobre el cambio, se hace uso del partido como de una estructura de diferenciación del poder que, al mismo tiempo, diferencia la relevancia del consenso. No solo tiene importancia quién puede ser ganado para nuevas ideas. La ordenación del poder del partido les permite a los iniciados reconocer también quién debe ser ganado, aquellos cuyo consenso previo cuenta —y en qué lugares lo hace—, cuyo consenso arrastra a los demás tras de sí o los presupone. Les permite reconocer, asimismo, qué cambios personales deben ser implementados, cuándo una nueva orientación ha ganado tanto impulso que ya no se la puede negar sino en todo caso evitar. Y permite reconocer cuándo debe uno, a más tardar, solidarizarse con dicha orientación para no dejar perder la conexión. Un ordenamiento así estructura la introducción mediante la discusión de transformaciones en la ideología. Tal ordenamiento facilita o dificulta esta introducción según qué consecuencias tenga la renovación. Y lo hace también según cómo —y para quién— vaya él a encajarla y armonizarla en la historia del sistema en su conjunto y en las biografías de sus actores principales. En la tupida consistencia del todo, las renovaciones esenciales no pueden introducirse sin que la historia haya de ser reescrita. Así, para las oportunidades de lograr el consenso, no es poco importante la cuestión de quién necesita un nuevo pasado, desde qué punto de vista lo precisa y cómo puede este ser creado. En todo caso, el centro de la discusión es el partido. Así es ya por el hecho de que su estructura está necesitada de dosificar el modo de proceder, la responsabilidad por los pasos parciales y la relevancia del consenso. La discusión no es necesariamente oculta o confidencial, pero no tiene su núcleo ordenador en la esfera pública. No son infrecuentes las difusiones públicas dirigidas. No toman, sin embargo, la esfera pública como medio para encontrar la verdad o como árbitro, sino solo como medio para transformar la situación en la discusión del partido, para disolver nudos o evitarlos, para crear nuevas situaciones o modos de argumentar, o para bloquear antiguas[54]. Todo esto presupone, en los participantes en la discusión, una capacidad de juicio y un conocimiento de la situación, lo cual excluye de entrada a los no iniciados, al tiempo que le da a la discusión la apariencia de un acto cerrado.

Las consecuencias disfuncionales de esta ordenación de los procesos políticos son, en primer lugar, las de una gran empresa. Así, por ejemplo,

54. Una comparable «refuncionalización» de la esfera pública en la democracia occidental es la tesis central de J. Habermas en *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, 1962 (véase espec. pp. 215 ss.). [*Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona, 2004].

se tiene que contar dentro del partido con notables dificultades de comunicación, sobre todo para lo que concierne a las informaciones ideológicamente delicadas o que no pueden ser definidas con seguridad. En toda gran empresa, las verdades desagradables quedan reprimidas y llevadas a los márgenes, dado que, con razón o sin ella, se presume que la desgracia tomará la revancha sobre quien las saque a la luz pública. Las informaciones desventajosas solo llegan a ponerse en primer plano si se las diluye estadísticamente o si se hace algún otro tipo de suavización. Esto aminora la sensibilidad política del partido —por lo demás, ya ideológicamente preesquematizada— también en el tránsito cotidiano[55].

Otros problemas consecutivos ganan un peso singular mediante la posición particular que el partido toma en el sistema político; sobre todo mediante el hecho de que este reclame fácticamente, aunque no jurídicamente, el monopolio de la decisión última e inapelable. A diferencia del caso de la administración, la dirección del partido no queda puesta y legitimada desde fuera; y a diferencia del sistema multipartidista, no se muestra su idoneidad o no idoneidad en el *feedback* a corto plazo de la elección política. Tanto la preservación como el cambio en la dirección han de ser llevados a cabo en procesos internos al partido que encuentran en sí mismos las causas y criterios.

Los autoanálisis fiables hechos desde las cúpulas directivas de los partidos son, comprensiblemente, muy poco frecuentes. Entretanto, puede aceptarse que los procesos propios de grupos pequeños, junto con alianzas relativas a un cálculo táctico y una cierta falta de consideración en el aprovechamiento de las ventajas del poder, contribuyen a que se cristalicen y afiancen rendimientos esperables de dirección. La necesidad de motivar internamente sin una posición externa plantea, sin duda, elevadas exigencias a las fuerzas situadas en la cima. Por falta de una garantía estructurada, únicamente podrá aquí entrar en juego un equilibrio relativamente lábil de las fuerzas en juego, un equilibrio que cambia de un sistema a otro y de una época a otra.

Más importante aún es el problema de cómo se puede hacer reflexiva la estructura de poder para que también los detentadores del poder sean superpoderosos al tiempo que, sin embargo, puedan ser intercambiados. La reflexividad de la ideología y de los procesos de decisión no asegura automáticamente también la reflexividad del poder —que administra la primera—. Cuanto más ceñidamente jerárquica sea la orga-

55. También en los sistemas multipartidistas parece que funciona mal la transmisión de información de arriba abajo. Y la dirección del partido confía, para la transmisión de la opinión pública, más en los institutos demoscópicos que en sus propios miembros. Véase, a este respecto, R. Maynz, «Lokale Parteigruppen in der kleinen Gemeinde»: *Zeitschrift für Politik* 2 (1955), 59 ss.; U. Lohmar, *op. cit.*, pp. 40 ss., 54 y 102 ss.

nización de un partido para incrementar su poder, tanto más difícil le resultará tratar a sus detentadores del poder como programas de decisión intercambiables, así como relevarlos mientras sigan con vida. Ello es así porque para lo anterior, y en contradicción con la estructura formal, habría de reunirse más poder en los puestos subordinados que en la cúpula. Esperar la muerte del líder sobreexige la paciencia y deja el cambio de poder a merced de un azar que no está coordinado con las necesidades de la decisión. Provocar la muerte del líder en caso de necesidad agudiza las tensiones internas, dado que entonces el detentador del poder no solo debe luchar por su poder, sino también por su vida[56]. Para el sistema supone, claramente, una ventaja que el cambio de poder, cuando se requiera, sea efectuado con posibilidades de sobrevivir para quienes toman parte en él —o incluso con perspectivas de obtener una pensión—; y constituye también una ventaja que el poder pueda ser transferido sin mengua en él si no encuentra ya apoyo suficiente en el grupo dirigente[57]. Por tanto, mediante el cambio de poder no solo pueden resolverse problemas de restitución, sino también funciones, inmanentes al sistema, de adaptación e innovación, una conquista cada vez más imprescindible en un contexto de complejidad y variabilidad crecientes.

El que esta solución no esté excluida, y que quizá incluso pueda quedar institucionalizada de modo duradero, es lo que parecen enseñar las experiencias de la Unión Soviética después de la muerte de Stalin[58]. Resulta claro que el grado de institucionalización del partido como organización permanente es un factor decisivo. Posiblemente, en el caso de los sistemas cuyo poder no está apoyado externamente sino internamente construido, resulta típico que el poder relativamente mayor no esté en la cúpula —un pasaje más o menos angosto de la red de comunicación— sino en los nódulos de la comunicación subordinados a la cúpula. En todo caso, para un desarrollo como este pueden encontrarse numerosos ejemplos en forma de conserjes, shogunes, grandes visires, jefes de poli-

56. Para una consideración de los problemas consecutivos en los casos de muerte, cf. J. H. Herz, «The Problems of Succersorship in Dictatorial Regimes: A Study of Comparative Law and Institutions»: *The Journal of Politics* 14 (1952), 19-40. Cf., asimismo, C. J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, Nueva York (NY), 1963, pp. 502 ss., con un especial acento en la significación de los partidos consolidados para la solución de este problema. Véase, además, el cuaderno 1 del *Journal of International Affairs* 18 (1964) sobre *Statesmen and Succession* en diferentes Estados.

57. Algo similar se aplica para el cambio de liderazgo en los partidos de los sistemas multipartidistas, el cual, empero, no afecta inmediatamente a la administración, puesto que es poco problemático. Cf., a este respecto, U. Lohmar, *op. cit.*, pp. 85 s.

58. Cf. Z. Brzezinski, art. cit., quien cuenta la solución de este problema como lo que decide sobre la transformación o la degeneración del sistema. Véase, asimismo, los análisis detallados de M. Rush, *Political Succession in the USSR*, Nueva York/Londres, 1965, y de H. R. Swearer (ed.), *The Politics of Succession in the USSR: Materials on Khrushev's Rise to Leadership*, Boston, 1964.

cía, subgenerales y por último —pero no por ello de menor importancia— también en forma de secretarios del partido. Esto aclararía, asimismo, por qué los sistemas monopartidistas conformados de manera estable no son partidos de «un hombre fuerte», sino que sus cúpulas formales consisten en un gremio que puede ser gobernado desde el cargo de secretario del partido o desde el *politburó*.

Otros problemas secundarios se relacionan con las dificultades del aprendizaje en un funcionamiento del partido ideológicamente estructurado y, al mismo tiempo, burocratizado. Entendemos aquí el aprendizaje como asunción de nuevas experiencias con una correspondiente reestructuración de las premisas de decisión, esto es, como una transformación estructural. La capacidad de aprendizaje en un orden como el que estamos describiendo no viene dificultada por falta de estructuras y por exceso de complejidad —por ejemplo, por falta de claridad en las referencias de las informaciones de *feedback*—. Al contrario, dicha capacidad padece bajo la estructura de las premisas ideológicas de conducta, que recargan las iniciativas con riesgos notables, y no rara vez con peligro para la libertad y la vida, desmotivando, asimismo, numerosas propuestas de cambio como totalmente carentes de perspectivas de éxito. A ello se añade que el partido, que administra la ideología, vive en una tensión no reconocida con fuentes de innovación esenciales, a saber, la ciencia y la eficiencia técnica y disciplinar. La ciencia afirma un monopolio del saber, cuya validez intersubjetiva está asegurada de una manera metódicamente obligatoria. La ideología, para poder participar de esta validez, debe ofrecerse como ciencia[59], pero su responsabilidad por los resultados es mayor y su rendimiento reductivo es más incisivo. La ideología no puede permitirse la descomprometida profesión de hipótesis por principio falsables, puesto que sus símbolos deben implicar y ligar sentimientos. Tampoco puede quedarse sin más con el estado de los conocimientos que en cada caso viene asegurado, sino que ha de cubrir el saber científicamente posible. En esta situación delicada, la ideología es extraordinariamente sensible frente a la crítica en el nombre de la ciencia o de la técnica[60]. También esto supone una carga para sus posibilidades de aprendizaje.

59. No rara vez, por tanto, se ve la esencia de la ideología justamente en la falsa pretensión de cientificidad. Cf., entre otros, Th. Geiger, *Ideologie und Wahrheit: Eine soziologische Kritik des Denkens*, Stuttgart/Viena, 1953. [*Ideología y verdad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972].

60. Esta sensibilidad se convierte en un elemento de peligro especialmente cuando la *intelligentsia* científico-técnica se atrinchera en la burocracia de la administración, esto es, cuando la separación de roles entre partido y burocracia administrativa separa, al mismo tiempo, la política y la *intelligentsia* científico-administrativa. Una separación como esta no se la puede permitir la política puesto que, en la medida en que una sociedad del bienestar está convencida de que su bienestar depende de la ciencia y de la técnica, la posesión y el carácter dirigible de esta *intelligentsia* se convierten en un factor de legitimación de

Finalmente, la capacidad de aprendizaje encuentra limitaciones en el hecho de que la ideología busca también aprehender y estructurar previamente la *posición de los problemas*. Por ello, basa la percepción de los problemas, lo mismo que su solución, en una comprensión limitada y selectiva de los problemas. Un control ideológico de la génesis de los problemas como el que hemos descrito tiene una significación fundamental para la acción de equilibrar el sistema político y le da a la distinción entre sistemas multi- y monopartidistas un alcance que va mucho más allá del ámbito de los procesos políticos en sentido restringido.

Al considerar la función general del sistema político de tomar decisiones vinculantes ya nos habíamos encontrado con el hecho de que el concepto de problema indica una variable que puede tomar diferentes formas[61]. Esto hace posible comparar sociedades desde el punto de vista de *cuáles* son los problemas que politizan en tanto necesitados de decisión. Asimismo —y tal y como encontramos aquí— puede plantearse la pregunta de *dónde* quedan articulados los problemas necesitados de decisión dentro del sistema político. Esto es, cabe plantear la pregunta de cómo quedan repartidos los controles sobre la posición de los problemas (a diferencia de la elección de soluciones) en el sistema político, lo mismo que la pregunta de cuáles son las consecuencias que tiene esta localización.

Los sistemas multipartidistas tienden a admitir una formulación ilimitada de deseos de decisión a través del público[62]. La idea es que los deseos de decisión queden articulados a través de los roles de público. En la práctica, las asociaciones de intereses ofrecen una ayuda decisiva en lo que toca a la formulación. Por otro lado, surgen numerosos problemas a partir de las dificultades de decisión y de las inconsistencias programáticas de la administración, unos problemas que son reenviados a la política como deseos de perfección. De manera típica, la articulación de los problemas no se encuentra en las organizaciones que en todo caso han de llevar sobre sí la responsabilidad del gobierno, esto es, en los partidos. En otras palabras, dicha articulación no viene ligada a una elección decisiva de las soluciones de los problemas mediante identida-

primer orden. El partido, entonces, depende del enrolamiento en sus filas de un número suficiente de intelectuales reconocidos, sean cuales sean las consecuencias que ello pueda tener para la consistencia de la ideología y para la docilidad jerárquica del partido.

Sin embargo, el que una separación funcional-estructural entre funcionarios políticos y la *intelligentsia* científico-técnica tuviera consecuencias fatales no justifica apenas los presagios de decadencia, como los que presenta M. Garder, *Die Agonie des Sowjetsystems*, Fráncfort d.M., 1966.

61. Cf. *supra*, capítulo 4.

62. En Geoffrey Vickers encontramos, por el contrario, reparos en el sentido de que el *right to create wants* está demasiado valorado en la jerarquía de los derechos de liberrad de las sociedades occidentales. Cf. *The Undirected Society: Essays on the Human Implications of Industrialization in Canada*, Toronto, 1959, pp. 138 ss.

des de roles. La política del partido, pues, queda inundada con deseos de decisión y se concentra en una selección, filtrado, generalización, nivelación y reducción de exigencias cuyo surgimiento no puede controlar. Trabaja esencialmente bajo presión, tiene que luchar con un permanente exceso de exigencias, necesita una estructura pluralista para desarrollar una suficiente sensibilidad para todos los deseos y tiende a descargar una parte de la carga de decisión en la administración, la cual no debe comportarse de modo más o menos oportunista bajo la presión de esta complejidad no dominada políticamente. Con el control sobre la posición de los problemas también se pierde para los partidos, con mucha facilidad, la capacidad para una planificación previsora.

Los sistemas monopartidistas ambicionan un equilibrio algo distinto entre la planificación y la sensibilidad para las exigencias. Ningún sistema político puede renunciar completamente a la sensibilidad respecto de las exigencias ni a la planificación. Sin embargo, la acentuación claramente se presta a ser desplazada. Cuando se logra, con coerción y con otros medios, institucionalizar una ideología como ley de la opinión pública, no se presentan ya a la luz pública problemas que no hayan pasado ya el test de la ideología[63]. Todos se admiran del trabajo de desarrollo del partido, así como de su lucha por la paz y el entendimiento de los pueblos; y a lo sumo se da qué pensar sobre cómo pueda mejorarse la una o el otro.

En los sistemas de pensamiento marxista esta esquematización se realiza de tal manera que todos los problemas se dejan reducir a problemas técnicos o económicos. No hay ya, por tanto, problemas para la política que no puedan ser resueltos con un incremento del potencial económico. También en este efecto de simplificación se acredita el principio fundamental de la ideología. Visto desde la política exterior, lo que llega a la política son, pues, solo problemas de la distribución de bienes escasos[64]. Para esto, un sistema monopartidista es suficiente. Es decir, basta con un

63. Cuando esto no se logra, está también la posibilidad de permitir una discusión ideológica controvertida. Sin embargo, esta queda institucionalizada como políticamente carente de consecuencias. El rol de la Iglesia católica en la actual Polonia es un ejemplo de esto.

64. Sorprendentemente, la concepción dominante en la ciencia política de los Estados Unidos expone también la función del sistema político como distribución de bienes limitados, sin darse cuenta de hasta qué punto socava con ello el sentido de la apertura de los problemas del sistema multipartidista. Véase, entre otros, D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs (NJ), 1965, p. 50, o M. J. Levy, Jr., *Modernization and the Structure of Societies: A Setting for International Affairs*, Princeton (NJ), 1966, vol. I, pp. 290 ss., vol. II, pp. 346 ss. Sin embargo, si en política, efectivamente, fuera solo cuestión de la distribución de valores distribuibles, debería bastar con un sistema monopartidista. Por lo demás, las experiencias con lo que es producido y elaborado en los problemas políticos dentro de los sistemas multipartidistas admiten la explicación de que o bien de hecho ya solo hay problemas económicos o de que también en los sistemas multipartidistas hay integrado un filtro perceptivo (no ideológico) que favorece la transformación de todos los problemas en un denominador común económico. La determinación de

sistema cuyo potencial para la elaboración de información esté ajustado para esta *especificación simplificada del problema. Un pluralismo* de intereses limitado es plenamente aceptado en los sistemas monopartidistas y es, incluso, reconocido y organizado como funcionalmente importante[65]. La sensibilidad del sistema político respecto de la sociedad no puede ser nunca totalmente sustituida por el despliegue de poder en órdenes sociales complejos que deben regular el comportamiento cotidiano mediante decisiones político-administrativas[66]. El «contacto con las masas trabajadoras» se convierte en un eslogan, en objeto de ocasionales campañas de partido, en palanca para una crítica a una invasión[67]. Esto no queda sin producir ningún efecto. Tampoco la praxis de las decisiones unánimes de los órganos del Estado está autorizada a disimular el hecho de que en la política hay en todo caso alternativas que deben ser discutidas a fondo e incluso puestas en combate. Sin embargo, el consenso sobre la ideología, y con ello sobre la limitación no solo de los argumentos sino también de los problemas, es presupuesto de la discusión y garantía de una mayor disponibilidad al entendimiento. Las posibilidades pluralistas de expresión que vienen garantizadas no serían suficientes si fuera cuestión de que las creencias religiosas tuvieran sus propios derechos frente al progreso económico, si la vida familiar los tuviera frente al incremento de la producción o frente a los programas de integración política; tampoco serían suficientes si la investigación científica tratara de hacer valer sus propios derechos también para el caso de conflicto con la ideología y si estos problemas tuvieran que ser tratados en el sistema político como necesitados de una decisión para cada caso (y no decididos previamente de una forma general). La capacidad de un sistema así para la absorción de contradicciones y conflictos no llega muy lejos.

Los sistemas monopartidistas pueden impedir que se presenten en la ideología problemas insolubles y contradicciones a través de una con-

la política como *allocation of values* es descriptivamente difícil de contradecir. Pero que la misma definición sea también apropiada para la economía debería dar que pensar.

65. Véase, por ejemplo, J. J. Wiatr, «Elements of the Pluralism in the Polish Political System»: *The Polish Sociological Bulletin* (1966), 19-26; Z. Brzezinski, art. cit., pp. 9 ss.; M. Schwartz, «Czechoslovakia: Toward One-Party Pluralism?»: *Problems of Communism* 16 (1967), 21-27. Como estudio de un caso particular, que se ocupa de descubrir procesos de decisión internos ricos en conflictos dentro de sistemas en apariencia ideológicamente unitarios, véase S. I. Ploss, *Conflict and Decision-Making in Soviet Russia: A Case Study of Agricultural Policy 1953-1963*, Princeton (NJ), 1965.

66. Maurice Duverger recalca también que este problema relativo a una sensibilidad política suficiente se presenta justamente en los sistemas monopartidistas. Cf. *Die politischen Parteien*, cit., pp. 269 s. Cf. también L. V. Padgett, «Mexico's One-Party System: A Re-Evaluation»: *American Political Science Review* 51 (1957), 995-1008.

67. Cf., a este respecto, R. Bendix, *Herrschaft und Industriearbeit*..., cit., pp. 511 ss.

junción intelectual y organizativa de la articulación del problema y de su solución. Alcanzan una considerable capacidad de planificación que descansa en una gran congruencia entre la visión del mundo, la comprensión de los problemas y las técnicas de decisión. Justamente es esta consistencia interna la que alberga en sí el peligro de que la coordinación interna del sistema político se desarrolle a expensas de su coordinación externa, esto es, de su relación con la sociedad. En particular, si el desarrollo del conjunto de la sociedad ha de transcurrir en el sentido de una creciente diferenciación funcional-estructural —un sentido, pues, en el que la economía, lo mismo que la política, solo precisa ser utilizada como sistema parcial—, entonces puede llegar un día en que la capacidad de elaboración de los problemas de un sistema político como el descrito no resulte ya suficiente para aprehender y decidir en los conflictos que se están desarrollando. Esto vale en tanta mayor medida por cuanto este tipo de política encuentra su base en la indoctrinación de la ideología en el conjunto de la sociedad. Ello fuerza a una amplia politización de toda acción pública. La economía queda politizada, puesto que la política aún puede decidir sobre problemas económicos. En general, aunque es cierto que la diferenciación dinámica del sistema político a partir de la sociedad es posible en lo que toca a los roles —lo mismo que la diferenciación interna del sistema político en política y administración—, vemos que dicha diferenciación tropieza, en el plano de los programas y de los valores, con unos límites muy estrechos, puesto que la ideología tiene una escasa tolerancia. Estas desventajas tienen tanto mayor peso por cuanto el sistema político no construye antenas para su percepción (no se trata solo de un contacto deficiente con las masas) y en la medida en que no logra captar su insuficiencia en forma de discrepancias internas. Un orden político que se pone a prueba en un desarrollo económico forzado, y que por tanto se subordina a consideraciones de carácter económico, deberá ser presumiblemente transformado en profundidad cuando la solución de los problemas económicos ya no domine, cuando la economía no sea ya el sistema parcial director de la sociedad. O bien, se bloqueará el posterior desarrollo de la sociedad hacia un mayor grado de complejidad y se convertirá en una carga para el progreso[68].

No todos los sistemas monopartidistas alcanzan el rango del prototipo con ideología marxista que hasta el momento hemos tratado. No todos encuentran su justificación interna en el hecho de reducir la complejidad de la política mediante una ideología común y por tanto mediante un partido. En tanto estructura de procesos políticos, el sistema monopar-

68. Se encuentran frecuentemente pronósticos de este tipo, hechos con tintes más o menos sombríos. Véase, por ejemplo, Z. Brzezinski, art. cit., pp. 13 ss.

tidista no se encuentra en una relación necesaria con estos modos particulares de reducción. De manera complementaria, pues, han de indicarse dos variantes que se dejan inferir teóricamente de la distinción entre estructura y función. Así, el esquema estructural del «partido único» puede ser implementado para otras funciones distintas a la administración de la ideología. Esto ocurre con frecuencia en los países en vías de desarrollo. Y a la inversa —como lo muestran ejemplos tomados del campo marxista— la reducción a través de una ideología común puede también alcanzarse permitiendo otros partidos mientras haya uno de ellos que domine incondicionalmente y sin ser cuestionado.

Los procesos políticos de los países en vías de desarrollo ofrecen un cuadro extraordinariamente variado del que aquí no podemos nosotros rendir cuenta ni siquiera de manera aproximada. Con todo, cabe destacar ciertos rasgos típicos fundamentales si nos retrotraemos a nuestro análisis de partida, esto es, a las condiciones de una mayor complejidad del sistema político. La meta global de un desarrollo económico forzado de la sociedad exige programas de decisión variables, con primacía de la programación de fines. Las condiciones generales de la sociedad, esbozadas en el capítulo séptimo, sin embargo, no están aquí presentes, o no lo están en un principio. El alto grado de complejidad debe ser controlado tanto en los programas de la administración como en su apoyo político. Los programas primero deben ser positivizados, deben quedar expresados con mayor precisión y tienen que ser institucionalizados de manera variable en forma de leyes. El apoyo político primero tiene que ser movilizado, esto es, ha de quedar desligado de vínculos adscriptivos invariables y debe quedar ligado a los programas de cada caso. Y al mismo tiempo debe dominarse la inseguridad de la coordinación de ambas direcciones de variación que surge de todo esto y que en la situación de reorganización será aún mayor de lo normal. En esta difícil situación, un sistema monopartidista libre de ideologías y que se comporta de modo puramente oportunista tiene ciertas oportunidades de éxito. Las tiene, por ejemplo, bajo la forma de un partido de masas que pone en cuestión el monopolio del gobierno de la burocracia y organiza el ascenso de una nueva élite; o en la de un partido dirigente que se apoya en los poseedores de estatus ya existentes[69]. La estructura simple de un partido único se acomoda a las necesidades de orientación e integración de una sociedad

69. En este sentido, R. Schachter («Single-Party Systems in West Africa»: *The American Political Review* 55 [1961], 294-307) distingue entre *mass parties* y *patron parties*. Igualmente tenemos a M. L. Kilson, «Authoritarian and Single-Party Tendencies in African Politics»: *World Politics* 15 (1963), 262-294; véanse las pp. 268 ss. para la deformación de la ideología marxista en África. Como volúmenes amplios cf., asimismo, G. M. Carter (ed.), *African One-Party Systems*, Ithaca (NY), 1962, y J. S. Coleman y C. G. Rosberg, Jr. (eds.), *Political Parties and National Integration in Tropical Africa*, Berkeley/Los Ángeles, 1964.

disgregada y desligada de los vínculos tradicionales, la cual aún no está madura para la ideología, aún no ha conformado opinión pública alguna y que se orienta de manera personal antes que objetivo-programática. Por consiguiente, también resulta característica de estos países una incompleta diferenciación dinámica del partido respecto de otros ordenes de rol de la sociedad[70].

Otra variante del sistema monopartidista viene dada cuando la *función* de reducción ideológica de la complejidad política está fijada pero la *estructura* del sistema de partidos viene modificada por la admisión de más partidos. En ese caso, hay ciertamente múltiples partidos pero falta una característica esencial del sistema multipartidista, a saber, que sus pretensiones de poder sean comparables.

Encontramos ejemplos de lo anterior en sistemas políticos del campo comunista, por ejemplo, en Polonia o en la República Democrática Alemana. Aquí el margen de variación no va muy lejos. La unidad de la ideología exige la concentración del poder político y de la competencia de dar explicaciones en un solo partido. Los otros partidos no están permitidos como competidores por el poder, sino como elementos de este pluralismo político limitado. Pueden afiliar sus propios miembros, pero no pueden presentar sus propias listas electorales, esto es, no pueden presentar su propio programa en las elecciones. Sirven como receptáculo de grupos particulares, que por este camino no obtienen acceso directo al poder pero pueden en cambio ejercer presión sobre el partido en el gobierno. Se trata, por su función, de *pressure groups*. La autorización de estos partidos incrementa la sensibilidad política del sistema sin poner en peligro el poder del partido en el gobierno[71].

Esta mirada de soslayo a diversas variantes, que ha sido necesaria en la consideración tanto de los sistemas monopartidistas como multiparti-

70. Esto no se aplica solamente a los partidos de los jefes de la tribu, que conectan con los órdenes de estatus existentes, sino también a los partidos de masas, que asumen funciones de previsión para las variadas necesidades vitales de sus miembros. Sobre la variedad de este tipo de actividades del partido, cf., por ejemplo, Th. Hodgkin, *African Political Parties: An Introductory Guide*, Harmondsworth, 1961, pp. 141 ss.

71. No se debe confundir con lo aquí descrito los sistemas multipartidistas con partidos dominantes que no administran una ideología dominante y que funcionalmente están también orientados según el tipo del sistema multipartidista. Cf., a este respecto, M. Duverger, *Die politischen Parteien*, cit., pp. 316 ss. Ejemplos de ello nos lo ofrecen, por ejemplo, la India, con la posición especial del Partido del Congreso —conmovida, sin embargo, desde las elecciones de 1967—, el Partido Laborista de Israel (Mapai) o el Partido de la Revolución Institucional de México (PRI). A diferencia de los sistemas ideológicamente centralizados, en estos casos el acceso al poder legítimo no les está expresamente vetado a los otros partidos. Tienen lugar, por ejemplo, auténticas elecciones políticas y no solo «elecciones» de una lista unitaria. La posición del partido dominante tampoco viene justificada ideológicamente, pero en la práctica está tan afianzada que una alteración en el campo del poder no puede esperarse y los otros partidos, por tanto, quedan reducidos a la función de *pressure groups*.

distas, muestra con cuántas dificultades tiene que contar una comparación de diferentes sistemas de partido[72]. El mero contabilizar diferentes tipos estructurales no lleva muy lejos. Estructuras iguales pueden servir para *funciones muy diferentes*; y *al contrario, una determinada función puede* ser cumplida por muy diversas estructuras funcionalmente equivalentes. Una comparación de los sistemas de partidos presupone, por tanto, una clarificación de los contextos funcionales —y esto quiere decir: del sistema— en los que opera el sistema de partidos[73].

Como punto de vista comparativo, por tanto, ha de hacerse visible y debe presuponerse aquel problema a través del cual quedan introducidos los procesos políticos en el sistema político. En otras palabras, ha de hacerse visible aquel problema con cuya solución los procesos políticos cumplen su función específica en el sistema político. Este problema lo *hemos definido, en términos* generales, como el problema de la complejidad política y, con mayor precisión, como el problema de la variabilidad independiente de los programas de decisión y del apoyo político en sistemas políticos complejos. La solución de este problema exige esfuerzos específicos, esto es, permanentemente organizados, en roles políticos seleccionados para ello, los cuales pueden ser reunidos como «partidos».

La diferenciación dinámica puede llegar tan lejos en los sistemas multipartidistas que puede comprender también la orientación según valores y puede pervertirla para su uso en la política. Con ello vienen ligadas las ventajas de una complejidad y variabilidad muy altas del sistema político. La reflexividad de los procesos de decisión y la reflexividad del poder, sobre todo el problema del cambio de poder, admiten separarse. La capacidad de absorción de conflictos y contradicciones sociales puede quedar visiblemente incrementada. Un sistema político así puede tener un entorno de sociedad muy complejo y puede conformar para este entorno modos de reducción apropiados. Todo esto va a expensas de la consistencia temporal y objetiva de la decisión político-administrativa. Las pretensiones de consistencia, ancladas en el racionalismo tradicional, se muestran de todas maneras como ilusorias en sociedades muy complejas, y claramente deben quedar rebajadas. Esto únicamente es posible cuando los sistemas del entorno del sistema político, especialmente la economía, la religión, la cultura científico-técnica, la familia y, no en último lugar, las personalidades individuales obtienen un alto grado de autonomía propia

72. Para otros intentos de una tipología comparativa de partidos políticos véase, sobre todo, M. Duverger, *Die politischen Parteien*, cit., y S. Neumann (ed.), *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, Chicago (IL), 1956 [*Partidos políticos modernos: Iniciación al estudio comparativo de los sistemas políticos*, Tecnos, Madrid, 1965].

73. Contra la tipología de Duverger (*Die politischen Parteien*, cit.) se ha objetado, sobre todo, que no toma en consideración este contexto y que los partidos son comparados como sistemas sin entorno en una abstracción modélica. Véase G. E. Lavau, *op. cit.*

con formas propias de consistencia (balances, fe, lógica, amor, conciencia) y, con ello, quedan protegidos frente a variaciones del sistema político. En el sistema político mismo, mediante una rigurosa separación de política y administración, la racionalidad pervertida y su oportunismo pueden ser en parte controlados y puestos a un mismo nivel.

Bajo todos estos puntos de vista, los sistemas monopartidistas conforman un estilo distinto —aunque no siempre concluyente— de racionalidad política. Tratan de aprehender la indeterminada complejidad del ámbito político mediante una ideología bastante compleja pero ya en cierto grado determinada y consistente. Plantean, por tanto, grandes exigencias en cuanto a la unidad de la orientación y la planificación. Y por mor de dicha unidad desisten de una diferenciación funcional-estructural demasiado fuerte, ya sea en la relación del sistema político con otros ámbitos de la sociedad —a los que no les pueden ser concedidos «derechos fundamentales»— ya sea en el sistema político en su relación con la política y la administración. No dirigen, pues, la consistencia que cabe ser alcanzada de acuerdo a un existente pluralismo de la sociedad; al contrario, dirigen el pluralismo permitido según su capacidad para una elaboración ideológicamente consistente de información.

Frente a los sistemas de partidos que cuentan ya con un alto grado de complejidad política, se encuentran otros que aún deben crear esta complejidad, sobre todo, desde un punto de vista temporal, como variabilidad y movilidad. Es típico de numerosos países en vías de desarrollo el que, mediante movimientos políticos, traten de alcanzar lo que solo puede ser un desarrollo del conjunto de la sociedad en todos los ámbitos funcionales. Eligen como palanca y catalizador un dinamismo estructuralmente simple, y por tanto no exento de peligros, que ha de crear aquellos presupuestos que son los únicos sobre los cuales se puede, en general, optar con sentido entre sistemas monopartidistas ideológicamente ligados y sistemas multipartidistas.

21

LÍMITES DE LA DIFERENCIACIÓN DINÁMICA

Las consideraciones precedentes sobre la función, la autonomía y la racionalidad de la política han impulsado nuestras representaciones sobre un tratamiento de esta parte del *sistema político en términos* de la teoría de sistemas hasta tal punto que ahora podemos retomar la pregunta planteada al comienzo acerca del grado de diferenciación dinámica según roles de la política y podemos convertirlo en tema de un capítulo por separado. En primer término, se trata, naturalmente, de una variable empírica. Hasta qué punto cabe distinguir roles puramente políticos en una sociedad y hasta qué punto son también separados de hecho en la vida social es algo que puede ser muy diferente de un sistema a otro. Asimismo, los sistemas se distinguen según la extensión en que subordinan los roles políticos y de otro tipo a los mismos valores y programas de acción, según el grado en que exigen consistencia en la ejecución de diferentes roles y según el punto hasta el que prevén incompatibilidades entre diferentes roles —de tal manera que no se pueda ser, al mismo tiempo, político y mujer, político y capitalista, político y judío, político y funcionario—. En todas estas preguntas, no hay solo una única posibilidad transitable. Los sistemas políticos pueden ser institucionalizados de manera estable de maneras muy diversas y con una medida muy diferente de diferenciación dinámica.

Esto, con todo, no quiere decir que uno deba retrotraerse a la investigación de sistemas singulares incomparables. Más bien, ha de intentarse que la diferenciación dinámica no quede planteada como un estado concreto, sino más bien como una variable vinculada con otras variables. Todo ello para que, de este modo, se limite el número de combinaciones posibles y se comparen sistemas desde el punto de vista de si encuentran una combinación capaz de subsistir —y de cuál encuentren—. En este sentido, las consideraciones que hemos hecho hasta el momento sugieren que asumamos una conexión entre diferenciación dinámica, complejidad sis-

témica y autonomía. De acuerdo a esta hipótesis, estas tres variables solo son susceptibles de incrementarse de manera conjunta. Esto es, una diferenciación dinámica más intensa exige una mayor complejidad sistémica y una mayor autonomía; y lo mismo a la inversa: solo puede ganarse una mayor autonomía y una mayor complejidad sistémica mediante una diferenciación dinámica más intensa.

Cuando, partiendo de esta hipótesis, se pregunta por los límites de la diferenciación dinámica de los procesos políticos, se hace necesario tener a la vista previamente los límites de la autonomía y de la complejidad sistémica del ámbito político, puesto que estas variables codeterminan el grado de diferenciación dinámica dotada de sentido. Arrojan luz, asimismo, sobre el motivo por el que la diferenciación dinámica de la sociedad —al igual que la autonomía y la complejidad sistémica— no pueden llevarse a cabo tan ampliamente en la política como en la administración.

Hemos tratado de fijar los límites de la autonomía del ámbito puramente político en la fórmula de la legitimidad problemática de los partidos. En los sistemas monopartidistas este problema no se presenta, o permanece aún latente, porque el partido afirma representar la moral del conjunto de la sociedad, con lo que no hace uso de autonomía alguna para sí mismo como sistema, sino de una competencia de decisión para el orden del conjunto. La consecuencia de ello es un grado correspondientemente menor de diferenciación dinámica de la sociedad, sobre todo una politización de la sociedad y una socialización de la política.

En los sistemas multipartidistas, por el contrario, la profesionalización de la acción política y su moral particular encontraron ya muy pronto —tras el establecimiento de los partidos en sentido moderno— atención y oposición[1]. Sin embargo, estos esfuerzos por romper con la moral específica de la «maquinaria de los partidos» y por reintroducir en la política componentes *amateurs* y procedentes de la sociedad no se vieron recompensados con un éxito duradero. En todo caso, empero, como hemos visto, los partidos, al menos en sus exposiciones, siguen bajo la presión de negar las reglas propias de su cálculo político y de referirse a los símbolos

1. Sobre todo, las primeras grandes investigaciones de las burocracias de los partidos a comienzos de este siglo por parte de Ostrogowsky, Bryce y Michels habían dirigido su atención al hecho de que los procesos de decisión internos al partido no eran representativos de la sociedad. De ahí surgió la exigencia de quebrantar el poder en la política de los profesionales corruptos y traer a *amateurs*, de quienes cabría esperar una representación de puntos de vista morales de carácter general. Se trataba de un movimiento especialmente típico de la escena estadounidense y, sobre todo, defendido vigorosamente por J. Bryce, *The American Commonwealth*, Nueva York, 1910. Un efecto retardado de esta crítica se encuentra aún hoy en la gran difusión de elecciones no ordenadas por los partidos que hay en los Estados Unidos, especialmente en los niveles comunales. Véase a este respecto, por ejemplo, E. C. Lee, *The Politics of Nonpartisanship: A Study of California City Elections*, Berkeley/Los Ángeles, 1960.

y convicciones dominantes. Ocurre en la política exactamente lo contrario a la administración, que puede llevar a cabo a plena luz sus elaboradas consideraciones legales y económicas y encontrarse con pocos observadores o con observadores poco atentos, pero no tales que protesten contra los fundamentos morales de su estilo de decisión.

Algo similar ocurre con el grado de complejidad sistémica alcanzable. Habíamos visto que la situación del entorno y la posición de los problemas de la política muestran una mayor complejidad que la de la administración[2]. La política no puede lograr una complejidad de la estructura organizativa de los programas de decisión que sea idéntica a la que tiene la administración. El número de sus acciones es menor. Sobre todo, la política no ofrece, ni en los sistemas monopartidistas ni en los multipartidistas, puntos de referencia adecuados para una diferenciación funcional. Puede haber, en los partidos tomados individualmente, unas tendencias más o menos acusadas a la burocratización, y con ayuda de esta puede haber cargos del partido diversos en cuanto a su función. Con todo, en términos generales, el principio de diferenciación de la política es un principio segmentado y no funcional[3]. Esto quiere decir que se configuran sistemas parciales del mismo tipo, que persiguen las mismas metas, que en este caso son la conformación de poder político y de influencia sobre la administración[4]. Los sistemas con diferenciación segmentadora no pueden, ni con mucho, alcanzar la complejidad de los sistemas funcionalmente diferenciados; y por ello, en este sentido, la política permanece subordinada a la administración. Con una formulación algo distinta, podría decirse asimismo que el desnivel de complejidad entre el entorno y el sistema es mayor en el caso de la política de lo que lo es en el de la administración; y ello significa que esta se encuentra en una situación de complejidad relativamente *indeterminada* y que le falta la posibilidad de una determinación racional de esta complejidad[5].

2. Esto significa, entre otras cosas, que la política ha de poder contar con formas más drásticas de reducción de la complejidad que la administración. Así, por ejemplo, no puede prescindir del esquema amigo/enemigo como medio de reducción de la complejidad.

3. Sobre la distinción entre diferenciación segmentadora y funcional en general cf., por ejemplo, T. Parsons y N. J. Smelser, *Economy and Society*, Glencoe (IL), 1956, pp. 255 ss.

4. Como intento destacable de contraponer la política, sobre la base de su principio de diferenciación segmentadora, a la administración, cf., por ejemplo, G. M. Smith, «On Segmentary Lineage Systems»: *The Journal of the Royal Anthropological Institute* 86 (1956), 39-80. Véase, a este respecto, asimismo, D. Easton, «Political Anthropology», en B. J. Siegel (ed.), *Biennial Review of Anthropology 1959*, Stanford (CA), 1959, pp. 210-262 (221 ss.).

5. Cf., a este respecto, la distinción entre complejidad organizada y no organizada en L. von Bertalanffy, «General System Theory: A Critical Review»: *General Systems* 7 (1962), 1-20 (2).

Una menor autonomía y una menor complejidad propia traen consigo, asimismo, que la política, en una medida notable, dependa de apoyos para la decisión procedentes de su entorno. Sin embargo, también la política se ha hecho tan compleja en órdenes sociales modernos y ampliamente desarrollados que la complejidad como tal empieza a actuar aisladamente. Cualquiera no puede tener voz en la política de manera convincente y efectiva por la sencilla razón de que los conocimientos necesarios para ello no están difundidos de manera generalizada. Su propia complejidad blinda también a la política frente al asalto de fuerzas de la sociedad que buscan puestos e influencia. Los principiantes no pueden llegar muy alto en seguida. Han de contar con un apreciable tiempo de aprendizaje y adaptación. Admitiendo todo esto, no cabe empero pasar por alto el hecho de que la segregación de la política en roles tropieza con unos límites infranqueables. El desnivel entre la complejidad del problema político (a saber: coordinar las variantes de las condiciones para el apoyo político y las variaciones de los programas de la administración), por un lado, y la complejidad propia y la capacidad de rendimiento de las organizaciones puramente políticas, por otro, es demasiado grande como para que la política por sí sola lo pudiera salvar. Deben poder presuponer que su entorno les echa una mano y que les pone a su disposición, de una u otra manera, una complejidad ya reducida.

Evidentemente, esto puede darse de cualquier manera. Ha de tratarse de elaboraciones previas utilizables políticamente y que, sobre todo, no restrinjan la autonomía relativa de la elaboración política de la información. Nos hemos encontrado ya con uno de estos tipos de apoyos a la decisión, a saber, los síntomas de la presunta voluntad de los electores, que, en los sistemas multipartidistas, le posibilitan a los partidos una orientación continua. Este tipo de síntomas deben serle señalados a la política por su entorno dentro y fuera del sistema político. No limitan la diferenciación dinámica de la política en roles; al contrario, justamente la presuponen. De otros apoyos a la decisión no cabe decir esto con el mismo tono decidido. Queremos ocuparnos con algo más de detalle de dos de ellos, posiblemente los más importantes, con el objeto de hacer visibles, en estos ejemplos, la conexión entre complejidad sistémica, autonomía y diferenciación dinámica. Consideraremos, en primer lugar, el problema de la «personalidad política»; relacionándolo con este abordaremos el significado político de las asociaciones de intereses y, finalmente, hablaremos de la relación entre política y ciencia.

Con el término «personalidades políticas»[6] queremos describir a personas que, en su individualidad, en su carácter único (y no solo como fuer-

6. El significado de las personalidades para la política ha ocupado, en los últimos años, comprensiblemente, sobre todo a los sociólogos y politólogos franceses. Véase,

za de trabajo, como substrato para procesos de información en curso) son empleadas para funciones políticas. Su rendimiento no consiste en la ejecución fiable de programas previamente dados. Se programan a sí mismos y pueden entonces orientar la decisión política y administrativa en lugar de los programas objetivos. Su significación política reside en que pueden exponer y manifestar una conexión de expectativas y modos de conducta relativamente consistente que no puede ser proporcionada por otras personas de esta forma[7]. Atraen hacia sí una confianza que es intransferible. Este tipo de personalidades no ha de ser tratada aquí en su efecto causal en la marcha de los negocios o en las decisiones de los electores[8] —un efecto difícilmente desentrañable—. Al contrario, ha de ser abordada meramente en su función simbólico-expresiva. Una necesidad de este rendimiento puede presentarse en dos planos diferentes de significado, a saber: en la legitimación del sistema político, con o sin reestructuración de instituciones legitimadoras (roles, programas o valores), por un lado; o en la integración cotidiana de necesidades instrumentales y expresivas, por otro. En los dos casos, que frecuentemente resultan difíciles de distinguir en la vida política concreta, se introduce la personalidad individual como generalización concreta de expectativas de comportamiento, con el objeto de descargar otras formas de generalización. El carácter presente de su vida-simultánea-con-otros posibilita hacer presente el futuro y convencer ahora de lo que va a ser objeto de expectativa y de esperanza.

por ejemplo, G. Burdeau, «Réflexions sur la personnalisation du pouvoir»: *Res Publica* 5 (1963), 125-139; y especialmente las actas de las *Entretiens de Dijon*: L. Hamon y A. Mabileau (eds.), *La personnalisation du pouvoir*, París, 1964, en cuyo punto central se sitúa el poder legitimador de las personalidades políticas y la normalidad de su entrada en escena. Menos provechosa es la investigación de los Estados Unidos, que apenas puede rendir cuenta de la función social de las personalidades individuales, especialmente cuando trabaja con categorías puramente psicológicas (así, por ejemplo, L. J. Edinger y K. Schumacher, *Persönlichkeit und politisches Verhalten*, Colonia/Opladen, 1967). Cf., asimismo, el volumen colectivo de D. Marvick (ed.), *Political Decision-Makers*, s. l. [Nueva York], 1961, y J. D. Barber, *The Lawmakers: Recruitment and Adaptation to Legislative Life*, New Haven/Londres, 1965. Para los países en vías de desarrollo, véase, por ejemplo, L. W. Pye, *Politics, Personality and Nation Building: Burma's Search for Identity*, New Haven/Londres, 1962, espec. pp. 244 ss.

7. El concepto de personalidad carismática de Max Weber describe un caso más restringido en el que lo inhabitual no es interpretado simplemente como individualidad sino como dotes *sobrenaturales* y se lo convierte en fundamento de una *exigencia* de obediencia. Estas interpretaciones tenían su sentido en un tiempo en el que el individualismo como tal aún no estaba institucionalizado y, por tanto, no podía competir con las instituciones. Hoy los políticos no necesitan carisma alguno. Pueden ganarse la confianza como individuos a través de su autoexposición, de su estilo, de su historia vital y de su cosmovisión, contribuyendo con ello a superar crisis de confianza en el ámbito de lo institucional.

8. Cf., a este respecto, la exposición del estado indecidido de la investigación en R. Lane, *Political Life: Why People Get Involved in Politics*, Glencoe (IL), 1959, pp. 24 s.; o en V. O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York (NY), 1961, pp. 247 ss. y 467 s.

El que se trate aquí de rendimientos hechos a través de la individualidad no excluye la pregunta por las precondiciones sociales y por las consecuencias. En ambos casos, la dependencia de la individualidad significa simultáneamente, para el sistema político, dependencia de la sociedad. La política, ante todo, depende de que la sociedad forme y haga disponibles las personalidades con el perfil individual requerido. Investigaremos en el próximo capítulo este requisito, dentro del marco más amplio de un capítulo sobre el enrolamiento. Aquí interesa en particular la conexión entre estructura de la sociedad y necesidad de enrolamiento. Si únicamente unas personalidades estilizadas de una manera específica a un grupo o un estrato social pueden tener éxito en la política, entonces han de existir grupos o estratos sociales que produzcan los correspondientes rendimientos educativos y que tengan lista una reserva de aspirantes con talento. Esto presupone una jerarquía social incuestionadamente constituida y políticamente no discutida; una jerarquía ordenada a la diferenciación en la política, la economía, la educación, la sociabilidad, etc. Si esta jerarquía de estatus se disgrega bajo la presión de una más severa diferenciación funcional de la sociedad, entonces ya no puede ser un tipo determinado (por ejemplo, el mandarín instruido, el propietario de tierras o el caballero educado en determinadas escuelas) el que medie entre la sociedad y la política, sino únicamente la personalidad individual convincente. Se trata de unas personalidades que, justo por medio de su carácter atípico, se sitúan por encima de todos los intereses, estratos y grupos; y que por ello han de tener un efecto generalizador. Este tipo de personalidades solo las puede ofrecer la sociedad cuando ha institucionalizado un alto grado de individualismo y cuando ello se da en todas sus instituciones, pero sobre todo en las familias y en la educación de los estratos superiores.

Esta dependencia de la sociedad no puede ser superada, pero sí suavizada cuando el sistema político logra tomar el control de la estructuración de la personalidad para fines de la política —y en la medida en que lo hace—. Estos esfuerzos no interesan aquí en sus detalles técnicos, sino como medios del sistema político para, frente a la sociedad, obtener una relativa autonomía y seguridad frente a accidentes. Los procesos de aprendizaje y socialización de la vida política, sobre todo la exigencia de una carrera en organizaciones políticas, tienen aquí su significado. Sin embargo, las capacidades y virtudes que se precisan para abrirse camino hacia posiciones elevadas no son, muy frecuentemente, idénticas con las que, llegados allí, pueden mostrarse y emplearse. Así, los políticos profesionales, después de una carrera sostenida, se presentan frecuentemente a la luz pública con una cierta palidez y una pulida carencia de perfiles definidos. Deben entonces ser renovados y adquirir los tonos de una personalidad significativa. Su imagen es minuciosamente calculada por asesores, es condensada en torno a algunas propiedades rápi-

damente identificables y es fijada como un programa personal con su correspondiente biografía. El problema reside en la discrepancia que surge entre imagen y efecto. Eisenhower no sacó provecho del prestigio de un general victorioso[9], el mismo Macmillan no pudo presentarse en tiempo de elecciones como *super-mac* y en el destino de Erhard se mostró que solo con un currículum ideal para el trabajo de relaciones públicas no se hace política. En esta forma derivada, se puede intentar solucionar el problema en la política, por ejemplo, con un cuidadoso «reajuste» de la imagen y mediante un trabajo continuo en la conciliación de la imagen y la realidad.

Otros problemas surgen de determinadas consecuencias de la aplicación política de la individualidad personal, a saber, del hecho de que la personalidad individual rompe todas las separaciones de roles y traza límites, con ello, a la diferenciación de roles[10]. Las personalidades prominentes son interesantes y políticamente relevantes en todos los aspectos de su vida. Por poner algunos ejemplos de los últimos años, estas personalidades son fotografiadas el día de Navidad en el sofá con el nieto en el regazo; su comportamiento en guerras pasadas o bajo regímenes anteriores es mirada con lupa; deben hacer públicas sus acciones en propiedad —y llegado el caso, ponerlas en venta— si se quieren ocupar determinados puestos. Han de dimitir si su mujer pierde la integridad ceremonial o la voluntad de cooperar, o echan a perder su carrera si obran torpemente respecto de la cuestión del tipo de escuela que prefieren para sus hijos. No tienen vida privada. Cuando les es concedida su esfera íntima, mediante el tacto o la ley, significa esto meramente que pueden rechazar, cubiertos por el consenso general, a periodistas o interrogadores molestos y se les concede una cierta libertad para su autoexposición.

Una mezcla así de roles mediante la individualidad no es solo un destino personal, sino que al mismo tiempo es un foco de peligro para el sistema político. El apoyo político es aquí buscado por la vía de los motivos

9. «Eisenhower era un general victorioso, pero Ike se encerró muy cuidadosamente, y parece que sin gran esfuerzo, en el personaje apacible del buen padre de familia, del jubilado escrupuloso, del miembro simpático del Rotary Club y del granjero *amateur* apreciado por sus vecinos en el campo», como formula François Bourricaud en «Sur deux mécanismes de personnalisation du pouvoir», en L. Hamon y A. Mabileau (eds.), *La personnalisation du pouvoir*, París, 1964, pp. 391-419 (417 s.). Cf., a este respecto, también Ph. E. Converse y G. Dupeux, «De Gaulle and Eisenhower: The Public Image of the Victorious General», en A. Campell *et al.* (eds.), *Elections and the Political Order*, Nueva York/Londres/Sydney, 1966, pp. 292-345.

10. La única forma de legitimación que no muestra este efecto, y que sería compatible con una plena diferenciación dinámica del sistema político, es la legitimación racional-legal (esto lo señala también T. Parsons, «The Political Aspect of Social Structure and Process», en D. Easton [ed.], *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs (NJ), 1966, pp. 71-112 [82]) y esta es, por ello, al mismo tiempo la más problemática.

no políticos del público. Y esto se hace también renunciando a diferenciación dinámica. «Se traen de vuelta al primer plano —señala Ulrich Lohmar— las particularidades de las personalidades privadas y políticas de las que cabe asumir que se ganarán al elector para el portavoz»[11]. El político se sirve así de acontecimientos en su entorno que no puede dominar y que, frecuentemente, tampoco puede prever, los cuales, sin embargo, sí que pueden perturbar, cuando no destruir, las funciones simbólicas de la personalidad política. De este modo, resulta comprensible que la política, incapaz de controlar los acontecimientos, se esfuerce al menos por controlar las informaciones sobre los acontecimientos, pues, en el fondo, no son los acontecimientos mismos, sino solo las informaciones sobre los acontecimientos, las que influyen en el acontecer simbólico. El control de la información puede aquí sustituir, en cierta medida, a la ausente diferenciación dinámica de los roles políticos; pero naturalmente tiene sus propios problemas. Si las sociedades más simples podían conseguir el ocultamiento de la muerte de un rey durante años, la actual densidad y movilidad de la comunicación excluye los controles de la información en muchas cuestiones y hacen arriesgados los intentos de ocultamiento en lo relativo a sus implicaciones simbólicas.

Otro ámbito de contacto en el que los límites entre política y democracia pueden ser trazados únicamente de una manera indeterminada e imprecisa, puesto que la política depende de rendimientos previos de la sociedad, viene ocupada por las *asociaciones de intereses*. La perspectiva funcionalista de estas investigaciones y su concentración en el sistema político condiciona que el fenómeno, bastante compacto, del cuidado y exigencia organizados de intereses particulares se haga relevante desde diversos puntos de vista; y condiciona, por tanto, que dichos puntos de vista deban ser considerados separadamente[12]. Se los ha de considerar, así, en primer lugar, como estrechamiento del margen de decisión de una administración que actúa oportunistamente[13]; en segundo lugar, como fuente de síntomas de la supuesta voluntad de los electores[14]; y en tercer lugar, asimismo, como recapitulación y reforzamiento de un determinado tipo de roles de público[15]. Aquí interesa una perspectiva más amplia, a saber, el hecho de que las asociaciones de intereses poseen su valor para

11. *Innerparteiliche Demokratie: Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1963, pp. 104 s.

12. Una exposición de otro tipo sería posible y necesaria si se cambiara la referencia de sistema de los análisis y estos se centraran en las asociaciones de intereses o en singularidades de estas. En esta exposición, el sistema político se presentaría como uno de los entornos de aquel sistema situado temáticamente en el punto central.

13. Véase *supra*, pp. 196 ss.

14. Véase *supra*, pp. 240 s.

15. Véase *infra*, pp. 333 s.

la política precisamente en el hecho de que no son organizaciones puramente políticas y que, por tanto, no pueden ser concebidas como sistemas parciales del sistema político, al modo como lo son los partidos políticos.

En tanto sistemas sociales organizados, las asociaciones de intereses se distinguen tanto de la burocracia del Estado como de los partidos políticos[16]. Las asociaciones de intereses son uniones libres y formadas sobre fundamentos móviles para el fin de la prosecución de intereses específicos, delimitados con mayor o menor precisión, sin asumir responsabilidad política propia por decisiones colectivas y vinculantes. Todos estos momentos son esenciales. Sobre ellos descansa la posición particular y la función específica de estas asociaciones de consolidar intereses, de articularlos, de plasmarlos en puntos programáticos susceptibles de negociación, así como de vincular, en cualquier caso, los intereses representados. La movilidad de las posibilidades de entrada y salida garantizan un alto potencial de consenso. La dirección de la asociación no puede alejarse demasiado de la verdadera opinión de los miembros mismos, en una democracia interna escasamente desarrollada. La organización de la asociación garantiza, igualmente, una cierta generalización de los poderes de decisión. No se puede votar cada declaración con todos los miembros, las comisiones de negociación han de ser relativamente indeterminadas y la confianza en la dirección de la alianza ha de ser otorgada de forma global. No resulta menos esencial el que solo intereses específicos —y no, por ejemplo, verdades— estén representados; y ello, asimismo, y de forma típica, solamente para el ámbito de determinados roles y no para el conjunto de esferas vitales de hombres concretos. En virtud de todo esto, los fines de la asociación ganan en flexibilidad, capacidad de adaptación y aptitud para llegar a soluciones de compromiso, lo que queda limitado solamente por los procesos internos de decisión de la asociación y por su capacidad para motivar a sus miembros.

Según esta imagen oficial de sistemas separados para la articulación de intereses, para la legitimación política y para las decisiones vinculantes, las actividades de la asociación de intereses debería restringirse a procesos de comunicación entre los sistemas. Esto es, deberían ser estabilizados en la forma de roles y contra-roles en sistemas separados. Así, el representante legal de la asociación de intereses es atraído al ministerio y escuchado como asesor en la elaboración de proyectos de ley. El presidente de la asociación de intereses le escribe al ministro. Las oficinas de prensa de un partido toman postura frente a los ataques públicos a los congresos de una asociación. Esta es una importante forma de vincula-

16. Por más que también las definiciones teóricas de la «esencia» o del «concepto» del partido —o de la asociación de intereses— puedan ser difíciles y puedan superponerse, en la práctica la distinción no plantea motivo alguno de preocupación.

ción, cuando no la dominante, entre las asociaciones por una parte y los partidos o autoridades por otra. Se adapta a la diferenciación general de roles de público y de roles políticos o de la administración. Parece, sin embargo, que por sí sola no es suficiente ni para las asociaciones ni para los partidos. En todo caso, ella no agota las formas de influencia posibles y empleadas. Junto a esta comunicación entre roles complementarios, es empleada de nuevo la antigua forma de la armonización de círculos sociales de acción mediante la combinación personal de roles. Esto último, a su vez, merma la diferenciación dinámica de la política de partidos y, en menor medida de la administración.

Para explotar esta vía de influencia, las asociaciones de intereses intentan, con mayor o menor éxito, infiltrar a «su gente» en los partidos, en los parlamentos o, incluso, en las autoridades administrativas —por ejemplo, con el argumento de que solo quien ha vivido en un medio puede juzgar correctamente sobre él[17]—. Esto puede tomar la forma de la doble condición de miembro, especialmente en relación con los partidos o el parlamento. En el caso de las autoridades de la administración, es más típico un enrolamiento de funcionarios de las asociaciones que abandonan sus anteriores puestos pero que traen consigo sus círculos de conocidos y sus lealtades. Debe dudarse de que, por este camino, las asociaciones puedan configurar un instrumento de liderazgo fiable y con mayor éxito[18]. El aprovechamiento de las condiciones dadas permanece vinculado a relaciones personales y se presta difícilmente a ser organizado y centralizado. En la medida en que los grandes grupos no puedan quedar bajo control de tal modo que se apoyen mutuamente en la administración o en el parlamento (el mejor ejemplo son las «facciones verdes» de algunos parlamentos de los *Länder*), nos encontramos con que la lealtad de los emisarios enviados sufre, en su nuevo medio, una fuerte corrosión. Ello es así porque este nuevo entorno tiene sus propias leyes. De este modo, queda abierto de muchas maneras quién toma a quién a su servicio. Antes de que se lamente una enajenación y dirección externa de los partidos y de las administraciones por parte de las asociaciones, ha de aclararse primeramente qué funciones tienen este tipo de combinaciones de roles para el sistema político y por qué no tiene éxito el que se re-

17. Cf., a este respecto, con abundante documentación, H. J. Varein, *Parteien und Verbände: Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945-1958*, Colonia/Opladen, 1964, espec. pp. 183 ss. y 277 ss. Para los partidos, cf., asimismo, U. Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie: Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1963, pp. 92 ss. Para la burocracia, cf. Th. Eschenburg, *Ämterpatronage*, Stuttgart, 1961, pp. 66 ss.

18. También, a este respecto, se muestran escépticos los observadores estadounidenses. Véase, por ejemplo, el dictamen de H. Kaufman, «Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration»: *The American Political Science Review* 50 (1956), 1057-1073 (1068 s.).

suelva a una estructura de roles más fuertemente diferenciada y con una integración a través de una conducta complementaria de rol.

El problema parece residir en la relación entre complejidad y potencial de comunicación. Acabamos de ver que la situación del entorno sobreexige a los procesos políticos en el sentido de una complejidad grande al par que indeterminada; y hemos visto que la política, por ello, está forzada a emplear medios de reducción extremadamente drásticos (por ejemplo, la orientación según síntomas, la esquematización amigo/enemigo). Así, un alto grado de complejidad no puede ser procesado y resuelto solo con procesos comunicativos explícitos que satisfagan todos los pasos de selección lógicamente necesarios. El potencial de comunicación de las organizaciones políticas no es, ni de lejos, suficiente para ello, especialmente mientras las posibilidades organizativas en poder de la administración para el incremento del rendimiento comunicativo[19] no se encuentren disponibles en la misma medida. La reducción de la complejidad política no puede esperarse exclusivamente de los procesos de comunicación que operan, aquí y allá, entre sistemas o entre roles separados pero complementarios. Junto a dichos procesos debe haber también posibilidades de una selección carente de comunicación; y una de estas posibilidades es la combinación personal de roles, que dispone al portador de varios roles a tomar en consideración sus otros roles que le son propios en otros sistemas.

Las acumulaciones de puestos y lealtades en asociaciones, partidos y administraciones tienen, por tanto, una esencial función integradora. Sin embargo, en una sociedad y en un sistema político que le dan primacía a la diferenciación funcional-estructural, estas acumulaciones llevan una existencia en la sombra, cuando no son condenadas a la ilegalidad. Su activación en procesos de comunicación expresos, por ejemplo, el apelar a este tipo de conexiones, presupone la cercanía social, la confianza, la protección frente a la indiscreción y otras medidas de precaución similares. Esta discriminación en la sociedad no ha de extraviar a los sociólogos y llevarles a una discriminación teórica apresurada. Un orden político necesitado de más consenso del que puede crear mediante negociaciones precisará, en el futuro, de combinaciones personales de roles, mientras no pueda institucionalizar otras soluciones, funcionalmente equivalentes, del problema de la reducción. En este sentido, también se ponen límites a la diferenciación dinámica social de los procesos políticos.

Situaciones comparables o aún de otro tipo surgen en la *relación entre la política y la ciencia.* Si las asociaciones podían ofrecer consenso en virtud de su propio interés (un consenso, en esa medida, convincente), la

19. Cf., a este respecto, *supra*, capítulo 15.

ciencia por su parte puede prometer el consenso de todas las personas sensatas. Desde el comienzo de la Modernidad, la ciencia europea se ha especializado en elaborar teorías —y afirmarlas en la experiencia— de las que se ha podido pretender la certeza del conocimiento de una manera intersubjetivamente vinculante. Así ha sido ya sea porque el conocimiento se basa en reglas operacionales —que por principio cualquiera puede realizar— ya sea porque queda afirmada mediante percepciones que cualquiera puede efectuar por sí mismo. Los éxitos espectaculares de esta investigación científica le han otorgado un prestigio tan elevado a sus enunciados que su valor de consenso apenas puede superarse. Ir contra la ciencia se ha convertido por completo en algo absurdo. En el ámbito de las afirmaciones que ella domina, es únicamente posible una crítica inmanente a la ciencia, a saber, una crítica ella misma científica de determinados conceptos, hipótesis, teorías o métodos, con la meta de reemplazarlos por otros mejores o de refutarlos como en contraposición con valores asegurados.

Esta especial posición institucional de la ciencia en la sociedad de nuestros días (y nosotros hablamos aquí solo de dicha posición) puede ser aprovechada en el sistema político en dos direcciones. Y cada una de estas dos posibilidades parece interesar primariamente, según el caso, a la administración o a la política[20]. El saber científico puede ser transferido, esto es, puede ser adoptado en el proceso de decisión de la praxis de la administración y puede hacerse allí técnicamente aprovechable. La administración está primariamente interesada en esta posibilidad. Para poder coordinar una posición práctica de los problemas y una selección científicamente probada de informaciones y alternativas, precisa de una forma de cooperación entre científicos y personas encargadas de la aplicación práctica que sea relativamente estrecha y que pueda permanecer anónima o, en todo caso, informal. Cuando la administración intenta ganarse a grandes nombres de la ciencia como expertos, se debe a la inseguridad acerca de las cualidades de otros científicos, pero no se hace con la intención de emplear estos nombres como símbolo para el consenso.

Por el contrario, en la política se trata, precisamente, de esta función de símbolo. Aquí, la complejidad de las situaciones de la acción es tan grande que faltan los puntos de partida y las posiciones de problema para una información y asesoramiento técnicos mediante la ciencia[21]. De ahí

20. En una discusión extensa acerca del asesoramiento científico en el sistema político, esta distinción es frecuentemente pasada por alto. Así, J. Habermas, en su trabajo «Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung», en R. Reich (ed.), *Humanität und politische Verantwortung*, Erlenbach/Zürich/Stuttgart, 1964, pp. 54-73, documenta sus consideraciones con un material que no está tomado de la política, sino de la administración.

21. En contextos delimitados, esto sí se da, naturalmente. Pensemos, por ejemplo, en el ámbito de los sondeos de opinión respecto de cuestiones políticamente relevantes.

resulta otra función de la ciencia, una función que administra un monopolio, a saber, el monopolio en la distribución de símbolos de consenso intersubjetivo obligatorio. Y en este símbolo la política está inmediatamente interesada. Con su ayuda, los políticos pueden negarles la razón a sus opositores. Quien rechaza los conocimientos científicamente asegurados se separa de la comunidad de las personas racionales y pierde, con ello, el derecho a poder influir en las decisiones colectivamente vinculantes.

El empleo simbólico de la ciencia en la política está, en todo caso, al servicio de la reducción de la complejidad mediante la eliminación de alternativas. Este proceder, sin embargo, debe ser coordinado con las necesidades drásticas de reducción de la política, con fijaciones de valor y tomas de partido, y ha de apoyarlas. Por tanto, no se deja controlar ni justificar científicamente paso por paso. Por otro lado, la relación no ha de entenderse como si la ciencia fuera traída a colación solo *a posteriori* para darle una apariencia de objetividad a decisiones ya tomadas. La previsión del potencial de consenso que la ciencia es capaz de movilizar puede, asimismo, inclinar el proceso político de decisión en un sentido u otro, especialmente cuando no se contraponen intereses políticos de peso. Pero el empleo de la ciencia se efectúa dentro de una perspectiva incongruente, para fines que no son los suyos. Dicho empleo no viene debido al contenido de verdad de sus enunciados sino a su valor de consenso y a las posibilidades de autointerpretación respetable que ella ofrece.

Con lo anterior se corresponden las formas de la vinculación, de la cooperación y de la comunicación, hasta llegar a un entrelazamiento financiero y de roles. En un proceso, frecuentemente imperceptible, en el que los conceptos se transforman en eslóganes y los eslóganes [*Schlagworte*] en palabras que se lanzan como un arma arrojadiza [*Schlag-Wort*], vemos que al científico dispuesto a cooperar se le arrebata la mercancía de la mano. Su vocabulario es hecho comprensible. Las restricciones y reservas son omitidas, o no, dependiendo de si tratan el asunto principal, y las consecuencias se sacan de la política misma. Una pregunta seria es la de hasta qué punto aquí (como respecto de las asociaciones de intereses) ha de llegarse a combinaciones de roles entre política y ciencia[22]. Mientras la ciencia sea controvertida en una medida suficiente, la política podrá bastarse globalmente con una selección de expertos, esto es, podrá simplemente citar lo que pretenda emplear. Nos encontramos también con vinculaciones más estrechas que permiten pasar por alto las inseguridades de la prognosis de los expertos. Sin embargo, la investigación por cuen-

22. Cf., a este respecto, la discusión del foro de Bergedorf sobre las cuestiones de la sociedad industrial libre acerca del tema «Wissenschaftliche Experten und politische Praxis — Das Problem der Zusammenarbeit in der heutigen Demokratie», en *Protokolle* 23, Hamburgo, 1966.

ta propia, en tanto es un negocio concluido con uno mismo, no puede nunca alcanzar el mismo valor de consenso que una investigación realizada en instituciones independientes. Su función, en general, puede encontrarse más bien en la rápida contracrítica, en la contraposición científica de posiciones científicas. También esto presupone un mercado científico rico en controversias.

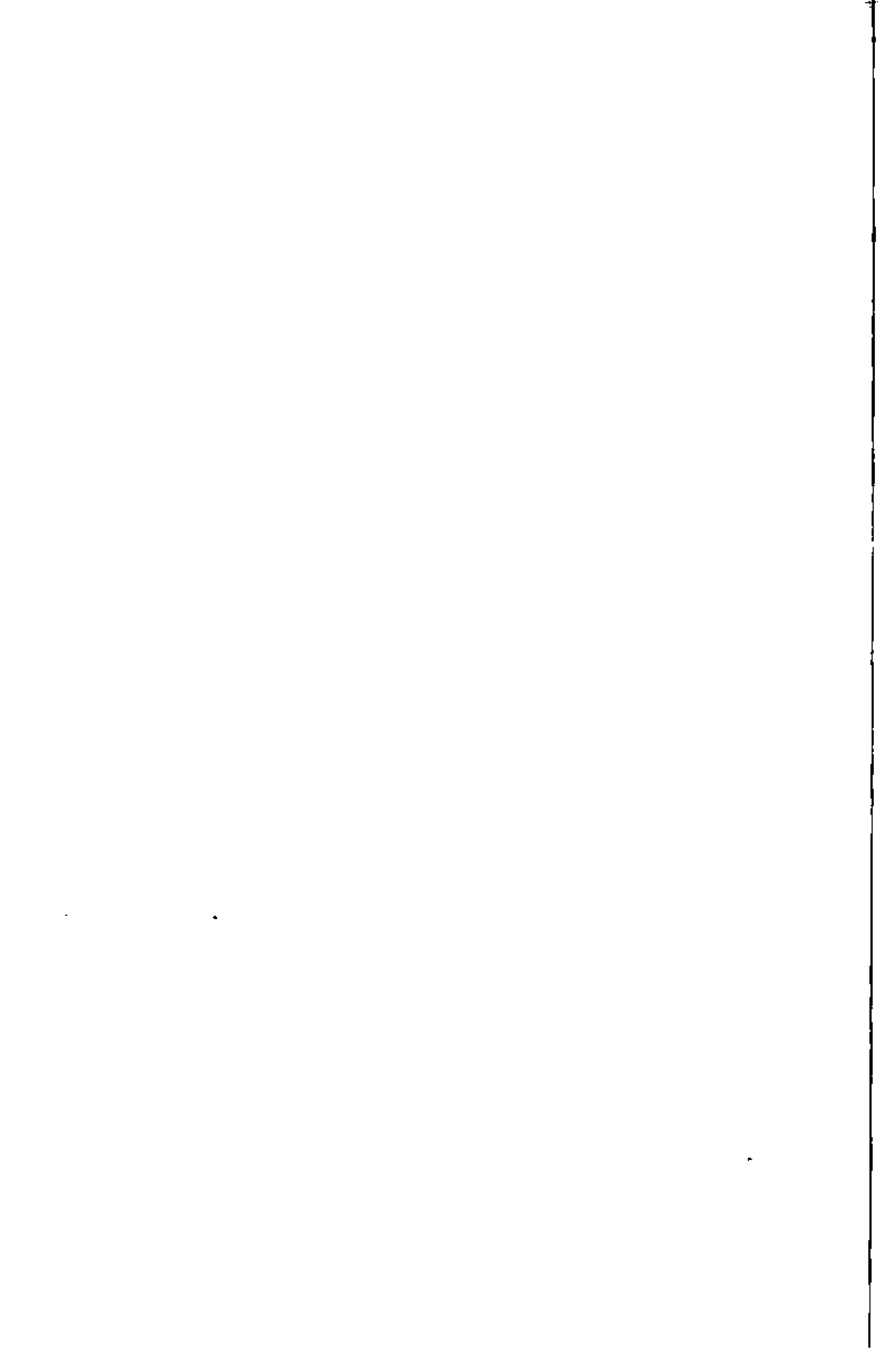
Con ello, nos topamos con ese momento que neutraliza con la mayor fuerza el peso de consenso cercano al absoluto de la ciencia y que obstaculiza su organización como poder político. A saber, nos encontramos con la controversia científica. Siempre es posible, siempre puede inflamarse de nuevo, está institucionalizada conjuntamente. El monopolio en la distribución de los símbolos de certeza intersubjetiva es asunto de la ciencia, pero «la ciencia» ni está organizada en una jerarquía decisoria unitaria ni permite la formación monopolista de los carteles de expertos. Con la libertad de la ciencia queda, al mismo tiempo, asegurada la autonomía de la política.

Sin esta libertad, la relación entre ciencia y política es mucho más tensa e, incluso, está sometida a una presión para fusionarse. En los sistemas ideológicamente dirigidos, que buscan una construcción global de la sociedad, no se puede permitir una autonomía política y social de la ciencia, pues la ideología misma se presenta como ciencia y, por tanto, ha de imponerle a la ciencia su imperativo de consistencia. Los enunciados científicos, en todos los aspectos en los que entra en contacto con la ideología, también han de responder políticamente. Las controversias científicas que no pueden ser esquivadas por los ámbitos ideológicamente tabuizados deben ser decididas con atención a sus implicaciones ideológicas. No solo está en juego la corrección de los enunciados individuales sino también, por encima de ello, la cuestión de si quien realiza los enunciados tiene, o no, una conciencia falsa y dañina para la sociedad. Ni para el científico ni para el político se da la libertad de azuzar controversias científicas y de distanciarse, con ello, de determinadas opiniones u orientaciones disciplinares. No de este modo inofensivo —esto es, mediante las controversias como tales—, sino solo mediante el dominio de la ciencia, es como dicha ciencia puede garantizarle su autonomía a la política. Este dominio se muestra como cada vez más difícil. Con una creciente complejidad de la investigación, una responsabilidad política global respecto de todos los enunciados y de la orientación del desarrollo de la ciencia, en sus numerosas disciplinas, se hace cada vez más problemática, aunque esta se limite a un control de las implicaciones simbólicas. Como ocurre con frecuencia con las correlaciones invariables, cabe plantearse finalmente la pregunta de quién dirige a quién. La política puede, así, meterse en situaciones en las que debe darse por satisfecha si estas preguntas no son planteadas abiertamente para su decisión.

Si los sistemas ideológicamente determinados encuentran especiales dificultades en relación con la ciencia debido a una diferenciación funcional insuficiente, también es cierto que, por el mismo motivo, estos sistemas se ven más favorablemente situados respecto de los interesados que las democracias multipartidistas. Las comunicaciones de exigencias, incluso la declaración de intereses, quedan sometidas a un control abarcador y, en virtud de ello, se hacen inofensivas para el sistema político. La represión de los deseos inaceptables puede tener sus propios problemas, pero estos problemas no se presentan en el sistema político como problemas que deban ser solucionados. Y lo que, en un primer momento, puede venir forzado como una conformidad ilusoria en la exposición de los intereses podrá transformarse —esta es la esperanza— en una conformidad real de intereses, una vez que toda comunicación de expectativas opuestas esté efectivamente impedida. Este cálculo se apoya en la asunción de que una diferenciación funcional más intensa de la sociedad —y con ello, una diferenciación dinámica más intensa del sistema político de sus referencias sociales— resulta innecesaria. Si esto es así, entonces los límites de la diferenciación dinámica del sistema político, que es el tema de este capítulo, no son, de hecho, un problema real. Si esta suposición es correcta o no, será algo que decida, a largo plazo, el destino de los sistemas ideológicamente dirigidos.

Parte V

PÚBLICO



22

DIFERENCIACIÓN DINÁMICA DE LOS ROLES DEL PÚBLICO

Los sistemas políticos de las sociedades modernas, tal y como han debido mostrar las investigaciones de la sección anterior, están caracterizados por una amplia diferenciación dinámica de los contextos de sentido y expectativas en la sociedad y han ganado un alto grado de autonomía en su autorregulación. Los niveles de sentido que sostienen esta diferenciación dinámica son la formación de roles y la normativización. Los sistemas políticos se caracterizan, pues, por un alto grado de separación de roles y de peculiaridad de sus normas y criterios de racionalidad, que están ligados a una función política específica y que no pueden, sin más, ser trasplantados a otros ámbitos de la sociedad.

En el ámbito de la administración burocrática este modo de autonomía se presenta abiertamente a la luz del día. También se ha discutido el gobierno político como gobierno absoluto y soberano desde estos puntos de vista. Esto se aplica menos a los procesos políticos en conjunto, que han sido considerados sobre todo como representación de fuerzas de la sociedad, esto es, en el sentido de una transmisión y una conexión de sentido, y no en el de unos procesos de separación. Lo que menos visible se ha hecho es la diferenciación funcional y la autonomización en el ámbito al que nos referimos con el concepto de roles del público. Ni la distinción anglosajona entre *government* y *civil society*, ni la alemana entre Estado y sociedad, han podido rendir cuenta satisfactoriamente de este fenómeno. Solo una teoría del sistema político establece un marco de referencia conceptual en el que pueden ser consideradas las cuestiones acerca de la diferenciación dinámica y la autonomización de roles especiales del público. Hablamos de una teoría que —frente a la concepción anglosajona del *government*— se extienda también al público y que —frente al concepto alemán de Estado— integre el público en el sistema político solamente en forma de roles pero no en tanto personas.

Este fenómeno de la diferenciación dinámica de roles especiales del público ha sido pasado por alto en la tradición de la ciencia política. En las doctrinas acerca del contrato cocial se ha disuelto, por ejemplo, en una distinción temporal entre el «antes» y el «después». Los individuos se agrupan en un público. Las teorías liberales llegaron entonces a la llamativa concepción de que justamente las personas *privadas* (las que leían, discutían y criticaban) eran el público[1]. La simultánea distinción entre Estado y sociedad permanecía teóricamente dependiente de la representación del vínculo y no capacitaba para considerar la diferenciación de roles que se estaba iniciando.

Que de este modo se pasara por alto un importante estado de cosas tenía su fundamento no solo en prejuicios teóricos, sino en la cosa misma. La diferenciación dinámica va aquí menos lejos que en otros ámbitos parciales del sistema político. A ello se añade que el carácter de sistema de estos roles del público puede ser puesto en duda; que este, cuando menos, está menos claramente configurado que, por ejemplo, en el caso de la burocracia de la administración. Los roles del público no son un sistema; cada uno, por sí mismo, es un pequeño sistema que puede mantenerse relativamente constante respecto de otros roles del individuo. Esta invariabilidad se muestra, por ejemplo, en el hecho de que el individuo, tras divorciarse, sigue votando al mismo partido, que el ascenso social deja sin variación sus preferencias políticas y su influencia en la administración, o que la evolución de su propiedad no se traduce inmediatamente en actividad política. Este tipo de invariabilidades, sin embargo —en la medida en que en efecto existen—, son fenómenos que se descubren solo estadísticamente. No son tan llamativos como el superpoder concentrado del gobierno político «absoluto» y no cautivan la atención al modo de una plaga, como hace la administración. El carácter poco llamativo no significa, sin embargo, que carezcan de significado. La diferenciación dinámica de los roles del público puede operar sin que se la reconozca como estructura y sin ser reconocida en su función, pero de ahí no se sigue que sea menos importante para la estabilización del sistema político que, por ejemplo, la autonomización de la política y la administración. Este análisis lleva a decir que es un mérito específico de la investigación sociológica el haber despertado el interés por las funciones y estructuras latentes y el haber agudizado los métodos de observación para ello.

Todo orden social fuertemente diferenciado, si quiere mantener la autonomía de sus sistemas parciales, necesita funciones de separación y mecanismos de filtro que eviten que toda alteración dentro y fuera de los sistemas dados continúe de manera imparable. Un sistema en el que todo

1. Cf. J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, 1962, espec. pp. 40 ss.

dependiera de todo —esto es, en el que todo tuviera que ser alterado si en algún lugar algo cambiara— vendría a ser lo mismo que el caos[2]. Así, la estabilidad de un sistema político también depende de que existan, respecto de la sociedad, mecanismos de separación simultáneamente vinculantes y separadores, de tal manera que la política y la administración sigan siendo determinables en la sociedad, pero sin que cada alteración actúe sin filtrado en el sistema político.

Este necesario filtrado se da mediante una combinación particular de exigencias de rol y autodeterminación individual, mediante aquella combinación que en el siglo XIX se presentó como un gigantesco combate entre coerción y libertad. Toma diferentes formas según se lleve a cabo para los roles del público ligados a la administración o a los roles políticos.

Para la diferenciación dinámica social de los roles de los participantes en la administración resulta decisiva su juridificación. Se alcanza mediante el hecho de que el Estado de la modernidad se concibe como Estado de derecho, que se representa los ciudadanos como sujetos de derechos con sus propios derechos y que únicamente permite injerencias en los derechos subjetivos que estén reguladas por ley. En la versión ideológica de este principio de legalidad de la administración se encuentran, en un primer plano, los «valores» de la libertad y de la seguridad del derecho, unos valores que merecen protección. Desde un punto de vista sociológico, es igualmente importante el principio de indiferencia que apoya a los valores citados. El tratamiento legal significa tratamiento según criterios especiales universalmente aplicados; y ello con independencia de cuáles sean los otros roles que ejerce el ciudadano fuera del contexto en el que se da la injerencia, esto es, con independencia del estamento y de la religión, de la capacidad y el parentesco. También se da dicha aplicación con independencia de cuáles sean los méritos que la persona concernida ha ganado en unos contextos de rol inactuales para el caso, como los de músico de baile, luchador en el frente, político o salvador de una vida. Sobre todo, esta aplicación es independiente de cuál sea la relación de

2. Encontramos con frecuencia la definición del concepto de sistema —en buena medida no pensada— como un encaje en el que todo depende de todo. Véase, por ejemplo, respecto de la sociedad, L. J. Henderson, *Pareto's General Sociology*, Cambridge (MA), 1935, p. 114; Ch. I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (MA), 1938, p. 77; Institut für Sozialforschung, *Soziologische Exkurse*, Fráncfort d.M., 1956, p. 22. Cf., asimismo, G. A. Almond, «Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics», en G. A. Almond y J. S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton (NJ), 1960, pp. 3-64; W. C. Mitchell, *The American Polity: A Social and Cultural Interpretation*, Nueva York/Londres, 1962, pp. 3 s. Una concepción como esta puede ser defendida, en todo caso, para sistemas por entero simples. Resulta llamativo, por lo demás, que R. A. Johnson, Fr. E. Kast y J. E. Rosenzweig (*The Theory and Management of Systems*, Nueva York [NY], 1963, p. 5) empleen esta definición ampliada del concepto de sistema para definir el concepto de caos, presumiblemente con mayor razón.

estatus en que se encuentra el ciudadano respecto del funcionario que toma la decisión; es decir, no depende de si, según reglas generales de la sociedad, este ciudadano ha de reclamar un rango superior o inferior. Esta noción se expresa también como el principio de «igualdad ante la ley». Si todos los ciudadanos son iguales, esto solo puede significar que los roles no percibidos por todos deben permanecer, por principio, sin ser tenidos en cuenta, y que su consideración en un caso particular —es decir, un trato desigual— precisa de fundamentación[3].

La desigualdad de trato, pues, está excluida en tan poca medida como lo está la intromisión en los derechos. No obstante, de ambos se hace un problema de decisión cuya solución requiere de una fundamentación aceptable. Los principios de la libertad y de la igualdad sirven como esquema de la pregunta por la razón suficiente de lo contrario.

Resulta obvio que una diferenciación dinámica de los roles del público según criterios universalmente aplicables es una condición fundamental de la administración racional de las grandes empresas. En la multiplicidad de roles y estatus de las sociedades modernas, cualquier otra disposición sobrecargaría de complejidad la administración, la obligaría a ver cada caso —con todo su trasfondo— como algo único y excluiría toda división del trabajo especializada. Menos fácil de poner al descubierto, pero no menos significativa, es la diferenciación dinámica de los roles del público en el ámbito de la acción política. Esta tiene lugar, al menos en parte, a través de las condiciones de cooperación y en parte a través del hecho de que la sociedad pone en manos del individuo más motivos de los que puede evaluar políticamente. Por esta última razón, el individuo tiene que escoger y, con ello, intercalar su personalidad individual entre la sociedad y el sistema político.

Quien, desde el público, quiere actuar de manera políticamente efectiva ha de emplear las mismas vías de comunicación y modos de expresión que pueden tener efectos en el sistema político. Debe poner una cruz en las papeletas electorales, ha de presentar peticiones, financiar asociaciones y escribir cartas al director; debe asimismo participar en las discusiones políticas con argumentos presentables y tiene que comprometerse con las diferentes condiciones de la interacción. De lo contrario si elige un mal medio, encuentra que no se le presta atención o que ni siquiera se le entiende lo que propiamente quiere. Hemos hablado ya de una coerción general de estilo en este sentido[4]. Hasta las rebeliones tienen que expre-

3. Sobre esta interpretación del principio de igualdad se habla con más detalle en N. Luhmann, *Grundrechte als Institution: Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Berlín, 1965, pp. 162 ss. [*Los derechos fundamentales como institución. Aportación a la sociología política*, Universidad Iberoamericana, México D. F., 2010].

4. Cf. *supra*, capítulo 10.

sarse políticamente si quieren presentar una concepción políticamente posible y, por ejemplo, han de apuntar a un cambio en quienes detentan el poder o en un artículo de la Constitución dentro de un marco global que permanece estable. Con esta coerción de estilo queda garantizado que el sistema político seguirá existiendo a pesar de transformaciones esenciales. Se garantiza que no todo se convertirá en un problema al mismo tiempo sino que la reducción de complejidad ya efectuada, la historia del sistema político ya condensada en estructuras, permanecerá conservada en lo esencial.

Un orden de interacción de este tipo no es una limitación sino una condición para la influencia social en el sistema político. Fija esbozos generales de roles, esto es, premisas de comportamiento, no el comportamiento mismo. Sigue siendo, por tanto, compatible con un alto grado de libertad individual y es lo que le da sentido y posibilidades de efectividad.

Más allá de esto, los resultados de la reciente ciencia de los análisis electorales indican, de una manera muy sugerente, que la libertad personal en órdenes sociales fuertemente diferenciados no solo es posible sino también necesaria. Cumple, por su lado, una función esencial para la estabilización del sistema político dinámicamente diferenciado. La libertad posibilita, pues, la personalidad individual, esto es, hace posible establecer un sistema especial de la elaboración de la vivencia como medio indeterminado entre los diversos roles del individuo (religiosos, económicos, culturales, familiares, políticos). Y de este modo hace posible separarlos estructuralmente. La libertad, vista desde una perspectiva sociológica, es un mecanismo de la separación de roles.

En la medida en que todos los ámbitos parciales se desarrollan en el sentido de una creciente complejidad, todo tipo de automatismo en el vínculo entre ellos se hace peligroso y, al tiempo, queda más o menos excluido. Aquellos antiguos mecanismos de coordinación rígida mediante identidades de rol se suprimen. De la vivencia religiosa no resulta ya, sin más, lo que políticamente hay que hacer. Las relaciones familiares no le dejan establecido al individuo, sin más, si es cuestión de impugnar o no una decisión de la administración. Ni siquiera graves crisis económicas coyunturales han tenido como resultado un incremento automático de la actividad política[5]. Las correlaciones de este tipo no están excluidas. Sobre todo, no están prohibidas. Pero quedan mediadas mediante decisiones personales. Esto es, quedan filtradas mediante sistemas de elaboración de la vivencia de muy diverso tipo donde es muy poco verosímil que reac-

5. Así, ni siquiera donde esto se presenta con mayor facilidad, esto es, en la relación entre economía y política, ha podido la ciencia de los análisis electorales establecer correlaciones generales entre necesidad y actividad. Cf. R. E. Lane, *Political Life, Why People get involved in Politics*, Glencoe (IL), 1959, pp. 104, 173 y 329 s.

cionen igual a los mismos acontecimientos. Los acontecimientos económicos, culturales, religiosos e incluso políticos no pueden efectuarse de forma directa sino solo entrecortada. Todo ello se da bajo el presupuesto de que se tiene éxito al institucionalizar efectivamente la individualidad de la decisión tomada en el ínterin y al liberarse de una uniformización social masiva de las reacciones.

Una mediación psíquicamente regulada resultaría, por su parte, sospechosa si sustituyera las vinculaciones entre roles por el vínculo a determinados mecanismos psíquicos, si, por ejemplo, entregara el sistema político a los neuróticos o a las «personalidades autoritarias» o a quienes buscan su vía de escape en la agresividad. Puede haber condiciones de la sociedad que hagan que la política se presente como un campo de acción particularmente atractivo para este tipo de personalidades, quizás como el único campo de acción con sentido[6]. En general, sin embargo, los mecanismos psíquicos de resolución de problemas son demasiado múltiples como para que de ellos puedan surgir movimientos políticos determinados. Lo que cabe verificar en personalidades individuales se anula en la masa[7]. Todo movimiento político, por tanto, debe poder remitirse a una multiplicidad de estructuras de personalidad que lo sostengan. La motivación individual es otra historia, sus consecuencias para el sistema político otro tanto. Sus efectos son mediados de forma tan compleja y se pierden de tal modo en la masa que el punto de partida individual no resulta ya reconocible. El sistema político ha ganado una complejidad, una autonomía y un peso específico que pueden neutralizar ampliamente no solo determinados vínculos de roles, sino también determinados grupos de motivos en sus consecuencias.

Una condición previa esencial de esta neutralización es la multiplicidad y la complejidad de las conexiones de rol combinables a través del individuo, que «sobredeterminan» al individuo y lo hacen, así, no susceptible de cálculo. De la multiplicidad de sus roles sociales, el individuo alberga numerosas propuestas para una decisión político-administrativa, las cuales, empero, no pueden sin más traer al frente lo justo, sino que incluso pueden contradecirse. Dicho individuo depende de un mecanismo adicional de selección y elaboración. Y este mecanismo lo puede encontrar el individuo en sí mismo. Este puede tolerar apáticamente, como elector, la sobreoferta de posibilidades fragmentariamente abarcables con la mirada, o bien puede aceptar con celo un asunto determinado o una

6. Algunas tendencias en este sentido han sido fijadas por R. E. Lane, *Political Life...*, cit., pp. 119 s.

7. Cf., a este respecto, en especial, R. E. Lane, «Political Personality and Electoral Choice»: *The American Political Science Review* 49 (1955), 173-190, para la diferencia entre personalidades autoritarias e igualitarias.

personalidad política. También puede reaccionar cambiando por capricho sus preferencias según la última impresión en cada caso o puede reaccionar con una racionalidad (persuadida a sí misma) de la política del voto cuidadosamente sopesada. Asimismo, puede buscar el apoyo y la confirmación social y decidir así el modo como su *opinion leader*[8] puede representarlos ante él o su grupo pequeño[9] en comunicaciones personales.

Todas estas soluciones, y otras más, del problema de la excesiva complejidad son, vistas desde el punto de vista del individuo, mecanismos funcionalmente equivalentes de la reducción. Para la autonomía del sistema político, se depende, de manera decisiva, de que ninguno de estos grupos de motivos domine en el público —tampoco la única racionalidad supuesta pero en modo alguno la única posible— sino que permanezca aquel carácter alternativo a través de la individualidad de las reacciones procedentes de la política y la administración. Y es que este no estar fijado del público es el fundamento *de la autonomía del sistema político frente a otros ámbitos de la sociedad, lo mismo que es el fundamento del hecho de que la ganancia de esta autonomía esté ligada a un esfuerzo continuo por la aprobación política*[10].

En el caso de los medios auxiliares de la decisión del público, necesariamente irracionales —sean de tipo psíquico o social—, es característico un carácter indirecto que les es propio. Ayudan a la reducción de complejidad pero no determinan el comportamiento. No funcionan, pues, como mecanismos para asegurar la influencia. El sistema político solo puede ganar en autonomía dentro de una dependencia indirecta de la sociedad.

8. Cf. *infra*, pp. 330 s. con más referencias.

9. A este respecto, véase, por ejemplo, H. McClosky y H. E. Dahlgren, «Primary Group Influence on Party Loyalty»: *American Political Science Review* 53 (1959), 757-776; R. E. Lane, *Political Life*..., cit., pp. 187 ss.; W. Erbe, «Social Involvement and Political Activity: A Replication and Elaboration»: *American Sociological Review* 29 (1964), 198-215.

10. Consideraciones similares han llevado, entre tanto, en la ciencia de los análisis electorales, a una valoración positiva de los llamados electores flotantes. En ello ha actuado igualmente la representación de que justamente el elector racional y bien informado ha de decidir de modo cambiante y que ello tiene pleno sentido. Las investigaciones estadísticas no siempre confirman una correlación como la establecida. Cf., por ejemplo, B. Berelson, P. F. Lazarsfeld y W. N. McPhee, *Voting: A Study of Opinion-Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, 1954, espec. pp. 33 s.; véase, asimismo, los resultados, más cercanos a la expectativa clásica, del estudio de Colonia sobre la elección del Bundestag de 1961, referida en M. Kaase, «Analyse der Wechselwähler in der Bundesrepublik», en E. K. Scheuch y R. Wildenmann (eds.), *Zur Soziologie der Wahl*, n.º espec. 9 de *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Colonia/Opladen, 1965, pp. 113-125. Véanse, igualmente, la panorámica sobre la discusión en M. G. Lange, *Politische Soziologie: Eine Einführung*, Berlín/Fráncfort d.M., 1961, pp. 122 ss. y los análisis críticos de los resultados de la investigación habidos hasta la fecha en H. Daudt, *Floating Voters and the Floating Vote*, Leiden, 1961. El hecho de «no estar fijado el público» es un fenómeno más complejo y se refiere asimismo a la carencia de correlaciones estructuralmente forzosas, sin consideración del hecho de si el individuo saca de ahí la consecuencia de un voto cambiante o no.

Este carácter indirecto hace posible aprehender la contribución activa del público al funcionamiento del sistema político en roles específicos de elector, solicitante de una moción, orador en una discusión, etc., y circunscribirse a la articulación de intereses y exigencias políticamente relevantes[11]. La articulación de los fundamentos político-administrativos de la decisión se hace necesaria en la medida en que las antiguas evidencias se disuelven —evidencias éticas, de derecho natural o como quiera que se articulasen—; se vuelve necesaria en tanto se disgregan los vínculos implícitos de roles y por cuanto estos han de ser sustituidos por premisas explícitas de decisión. Si se logran diferenciar dinámicamente los roles del público y ordenarlos al sistema político, entonces este proceso de articulación puede llevarse a cabo dentro de las fronteras del sistema político (y no, por ejemplo, en la economía, en la educación pública, en las Iglesias o en los grupos íntimos). En el caso de que haya la suficiente libertad y distancia institucionalizadas respecto de otros ámbitos de la sociedad, entonces este proceso de articulación puede estar adaptado a las particulares posibilidades de expresión, a las vías de comunicación y a las posibilidades de consenso del sistema político. No queda, pues, previamente fijado por el sistema político, pero sí queda, en cierta medida, dirigido por las condiciones del éxito. Una programación político-ideológica de la exposición de intereses resulta pensable pero en modo alguno es necesaria.

En una articulación automática de intereses y exigencias cabe visualizar la función específica de los roles del público dinámicamente diferenciados. Consisten en una exposición de la complejidad de la sociedad en el lenguaje específico del sistema político, esto es, en una forma que puede ser tomada y elaborada en el sistema político. Si esta función queda cumplida, entonces los procesos propiamente políticos pueden conectar con ella. Encuentran, entonces, el material con el que tienen que ocuparse y pueden, por su parte, especializarse en generalizar intereses y reducir exigencias. Los intereses y las exigencias formulados son, igualmente, confirmaciones condicionadas de apoyo político. En la medida en que la política los aprehende y elabora, puede ella producir un rendimiento específico y, con ello, al mismo tiempo, tratar de mantener el apoyo que asegura su permanencia y continuidad.

El significado de la articulación de intereses no está, con ello, limitado a ella misma o a una función puramente expresiva. Contribuye esencialmente al mantenimiento de un sistema político funcionalmente diferenciado. Esto puede hacerse visible, al igual que en otros casos, con el con-

11. Sobre este concepto de la articulación de los intereses cf. G. A. Almond, «Introduction...», cit., pp. 33 ss., quien ve en ello una necesaria función de *input* de todo sistema político. Cf., asimismo, D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965, pp. 35 ss., sobre *input of demands*.

traejemplo de los países en vías de desarrollo[12]. Su estructura de sociedad y su nivel de formación no permiten una diferenciación dinámica de roles del público, o apenas lo hacen. Por consiguiente, faltan formas de articulación de intereses lo suficientemente independientes tanto de la política como de otros ámbitos funcionales de la sociedad. El político no obtiene suelo bajo sus pies. No puede conectar con la división existente y sus segmentos de orden tradicionales. Debe, por tanto, trabajar con eslóganes que permanecen dentro de una exposición indiferenciada de los intereses, en especial, con los eslóganes de la independencia nacional y de la ambicionada prosperidad económica. Así, la política no es capaz de producir convincentemente su propio rendimiento de la generalización de intereses, de reducción de exigencias y de construcción de posiciones programáticas susceptibles de consenso y apoyadas por el poder. Y en relación con la administración, se presenta como una prescindible imitación de modelos ajenos.

La diferenciación dinámica de los roles del público que es capaz de una articulación de intereses y exigencias automática y relativamente desligada es igualmente un elemento esencial de la diferenciación funcional de los sistemas políticos y un presupuesto para que también otras partes del sistema político puedan especializarse funcionalmente en un rendimiento que les sea propio. Estas tesis no cabe, empero, generalizarlas y asumir que el proceso político se agota en entrechocar y nivelar entre sí una pluralidad de intereses. Los rendimientos del público para el sistema político no consisten únicamente en la articulación de intereses y exigencias, no quedan, pues, conducidos sobre roles del público dinámicamente diferenciados. Junto a ello, está, ante todo, el importante ámbito funcional del enrolamiento para los roles político-administrativos. Además, no nos es dado suponer que el proceso de articulación de intereses es un proceder unitario, que pueda ser ejercido principalmente por asociaciones de intereses. Ambas explicaciones defectuosas resultan comprensibles en que actualmente la investigación politológica se centra en las instituciones de representación, en particular en las elecciones y los partidos, así como en las asociaciones de intereses. Deberemos confrontar estos temas en los capítulos que siguen. Antes de ello, se deberán considerar primero, en los capítulos 23, 24 y 25, diversas formas y niveles de la articulación de intereses. Son estos unos capítulos que tienen por objeto la diferenciación de los roles del público en los del público de la administración y el público político.

12. Cf., a este respecto, Fr. W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Londres, 1961, p. 68; L. W. Pye, «The Political Context of National Development», en I. Swerdlord (ed.), *Development Administration: Concepts and Problems*, Syracuse (NY), 1963, pp. 25-43, espec. pp. 36 s.

23

DIFERENCIACIÓN INTERNA DE LOS ROLES DEL PÚBLICO

La simbólica de la dirección dominante de la comunicación en el sistema político exige cerrar el ciclo de la comunicación, de tal manera que el ciudadano pueda, con la praxis de decisión de la administración, transformar sus experiencias en comunicaciones a la política y, dado el caso, en decisiones sobre si se otorga o se rehúsa el apoyo político. Del mismo modo que, mediante esta simbólica, la política se sitúa bajo el mandato de la sensibilidad y la administración bajo el mandato de la docilidad política, igualmente el público está bajo la expectativa de la reacción racional. La capacidad de reacción del público, simbolizada en la figura del elector racional, es la piedra angular en la exposición de sistema oficial de una democracia.

Sin ciertos puntos de referencia en la realidad, esta simbólica de la dirección dominante de la comunicación no podría nunca cumplir funciones puramente simbólicas[1]. El público debe estar constantemente convencido de la posibilidad y de la realidad de las reacciones racionales. Para ello, por tanto, en primer lugar, deben haber posibilidades de reacción institucionalizadas como tales. Por otro lado, una vía de reacción unilateralmente organizada es tan poco institucionalizable como las comunicaciones en una sola dirección. Justamente si la política y la administración son separadas en forma de sistema se hace imposible remitir las reacciones a las decisiones de la administración sin más a la política, dado que esta únicamente puede elaborar determinados tipos y una cantidad delimitada de informaciones. Un proceso de filtrado es necesario. La simbólica oficial espera este filtrado de la razón del elector. Queremos preguntar, primeramente, por el apoyo institucional de esta razón; o con mayor

1. En este sentido, estaríamos autorizados a manifestar un justificado escepticismo frente a la tesis de M. Edelman acerca de que se trata simplemente de símbolos de exposiciones. Cf. *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana (IL), 1964.

exactitud, queremos preguntar por cómo se logra efectivamente el filtrado que luego puede ser expuesto como rendimiento de la razón.

Como mecanismo principal de selección sirve una diferenciación de los roles del público. En los roles del público se verifica, una vez más, la regla general de que, en los órdenes sociales diferenciados, los sistemas participantes deben diferenciarse y deben subdiferenciarse, a su vez, en sus sistemas parciales. La posición unitaria del «hombre común» respecto de la «superioridad» queda subdividida tan pronto como el sistema se diferencia a sí mismo con mayor intensidad. En relación con la separación general de política y administración, han de separarse diversos roles de asociado, según el individuo tome parte en la política o en la administración. Los dos ámbitos de contacto plantean distintas exigencias de comportamiento que llegan hasta el estilo expresivo de la conducta, por ejemplo, la medida de libertad sentida y susceptible de ser expuesta. Dejan que las expectativas de comportamiento divergentes cuajen, que se encuentren según la situación, de tal manera que, finalmente, se tome consciencia de que, en contacto con la burocracia, se ha de desempeñar un rol distinto al que ha de desempeñarse en contacto con la política. En un caso, son los roles de quienes buscan información, de los solicitantes, de quienes se quejan, de quienes son rehusados. En el otro caso, se trata del observador pasivo de la escena política, del elector, del compañero en la discusión, del interesado, de quien busca contacto con personas políticamente influyentes para llevar a cabo o impedir determinados proyectos.

Esta diferenciación de los roles del público es una consecuencia de la separación de política y administración pero es más que esto. Gana un sentido que le es propio, que afirma la separación de política y administración y que, más allá de esta, asume una función esencial para el sistema político como un todo. Rompe la reacción espontánea del público y posibilita una transformación escalonada de la vivencia en acción mediante el hecho de que esta distribuye el comportamiento en múltiples niveles.

Mientras el hombre común se sitúe frente a su superioridad únicamente dentro de un rol, resultará impensable darle poder sobre su señor. El poder se encontraría con un poder igual y se neutralizarían mutuamente. Un orden jerárquico presupone la univocidad de la escala de poder y rango. Únicamente puede prever que el individuo habrá de adaptarse a las decisiones de su autoridad. En el mejor de los casos, puede serle dada la posibilidad de pronunciarse de la manera más sumisa. Esto significa, en el caso típico, que el afectado solo tiene a su disposición una única relación de rol como vía para reaccionar, el cual se sitúa bajo esta misma ley. Debe, por tanto, reaccionar de inmediato. Ciertamente, puede acumular su rencor hacia dentro, pero si quiere descargarlo, entonces encuentra que no hay disponibles posibilidades de expresión dentro del sistema político. En cierto modo, debe sublevarse sin roles, atacando el poder como

tal[2]. El mismo gobernante debe mantener un estrecho contacto con el pueblo, puede (y esto es característico) que deba mezclarse, camuflado, entre el pueblo y ha de desarrollar una gran sensibilidad hacia los límites de lo tolerable si no quiere poner en peligro su gobierno. El potencial de comunicación del sistema político queda fijado sobre esta relación de roles, queda fuertemente estructurado y por tanto tiene escasa capacidad de rendimiento para la elaboración de información. Los fundamentos del gobierno pueden, ciertamente, venir expuestos de forma simbólica, pero no pueden ser discutidos.

Si los roles del público son diferenciados, entonces se le quita el aguijón a este «o bien, o bien», a este gobierno que exacerba el «cueste lo que cueste». Hay, entonces, dentro del sistema político, vías de comportamiento legítimas más o menos claramente estructuradas respecto de los roles, que ciertamente no ponen en cuestión la vinculación de la decisión pero que sí hacen posibles las contraofensivas. El ciudadano puede evadirse hacia otros roles, ya sea para darle expresión a su enfado en otras situaciones frente a otro público, ya sea darle un impulso a la transformación de las premisas de decisión que le disgustan.

En una primera mirada panorámica a grandes rasgos, que debe primero dejar de lado todos los detalles y las distinciones de sistemas, desde un punto de observación tan distanciado, cabe distinguir fundamentalmente, y antes de todo lo demás, los roles de socio frente a la política y frente a la administración. Se trata de una mirada que deja de lado los detalles y que, por tanto, no entra ni en la distinción de partidos y asociaciones de intereses, de autoridades administrativas y tribunales, de sistemas estatales y comunales, de órdenes monopartidistas y multipartidistas; ni tampoco entra en la diferente acentuación con la que determinados sistemas políticos hacen uso, cada uno por su parte, de estas posibilidades de la estructuración. Así, frente a la administración, los roles del público se especializan en colaborar en la elaboración de decisiones programadas. Se especializan, pues, en un contacto en el que el interés del individuo puede ser expuesto en su plena individualidad y puede ser llevado a que se le tenga en consideración, pero donde, sin embargo, no puede ponerse en cuestión la competencia de la última decisión por parte de las autoridades o tribuna-

2. Para evitar esto y encontrar puntos de anclaje para una autolegitimación de la rebelión dentro del sistema político, los rebeldes aprovechan la *diferenciación jerárquica* del gobierno, de modo que, en nombre del gobernante, se dirigen contra su servidor que se sirve a sí mismo de manera infiel. Estos movimientos, que R. Bendix ha caracterizado como *populist legitimism* (cf. *Nation-building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 45 ss.), han de ser vistos como un fenómeno de transición. Este presupone precisamente una diferenciación del sistema político rigurosamente vertical, esto es, un cierto nivel de complejidad, pero no conoce aún la separación de política y administración.

les. Para la política se aplica, quizás, la condición inversa. Aquí no hay bloqueo de la comunicación mediante programas o competencias previamente decididas. Todo está abierto y es factible en los límites de lo que puede encontrar un consenso influyente. Por otra parte, el individuo no tiene abierto todo el campo para su entera constelación de intereses. Ha de expresarse de tal manera que su deseo pueda convertirse en ley para otros.

Ninguna de estas relaciones de roles le otorga al ciudadano una libertad sin límites o una paz sin perturbaciones. Una niega lo que la otra tiene en perspectiva. Ambas ofrecen una mezcla diversa de oportunidades e impedimentos, de ventajas e inconvenientes. Se gana con ello, ante todo, complejidad, a saber, la posibilidad de comportarse dentro del sistema político según criterios contradictorios. El ciudadano puede pasar de un rol a otro, no en cada caso particular pero sí por principio. Puede, por ejemplo, tratar de politizar determinadas experiencias con la administración y atraer la atención; o bien puede esforzarse en alcanzar, por vías políticas, decisiones de programa o personal que le proporcionen un terreno para la prosecución de sus propios intereses. Respecto de si las vías políticas son viables, para quién lo son, con qué obstáculos y con qué costes, así como *lo que, en cada caso, presuponen estas en cuanto a relaciones*, pasado común, potencia personal, etc., constituye una variable que puede tomar valores muy diversos. En los sistemas políticos de las comunas dominarán relaciones distintas a las que haya en el nivel del Estado, en los sistemas monopartidistas serán distintos a los de sistemas multipartidistas. En un orden determinado puede ser útil conocer un «testimonio de sangre del movimiento», que pueda implementarse frente a las burocracias de partido subalternas. En otros sistemas, las relaciones con los líderes de las asociaciones son importantes, por cuanto pueden dar la apariencia de hablar por un gran número de electores. O bien puede bastar con la impresión de una carta al director o con mover a los diputados locales competentes a una «pequeña interpelación». En otros casos, son los clubs y salones de la alta sociedad, que admiten a los políticos advenedizos, quienes ofrecen posibilidades de contacto. En otros cuentan las grandes familias o las fraternidades religioso-políticas. A todos estos elementos diversos, que en modo alguno deben ser banalizados, les es común y decisivo el siguiente aspecto, a saber: que mantienen abierto *un segundo camino*, independiente de los procesos de decisión de la administración e introducido bajo otras leyes. Este camino le da al público oportunidad de dirigirse a personalidades políticas influyentes que no le deben obediencia a ningún superior invisible, para quienes las leyes no son premisas, sino productos de su acción, unos productos modificables y de los que ha de rendirse cuenta.

*La política, en otras palabras, debe ser capaz de dar lugar a un es-*trecho contacto propio con el público, debe sustraerlo de la comunicación política y ha de preparar para ello modelos de rol. La mayor amplitud

posible de este contacto, su accesibilidad para cualquiera es la exigencia ideal, que sin embargo está en contradicción con el rango de atención y contacto, inevitablemente limitado, del político. Sobre todo, sería de todo punto ilusorio reclamar idéntica influencia para todos. Dicho brevemente: sería incompatible con la necesidad de intensificar el mandato imperioso de la reducción de complejidad. El elemento principal es que el camino político para el público debe permanecer abierto, y ha de estarlo de tal manera que la administración deba contar, sin excepción, con que las informaciones que lanza hacia abajo encuentran, de alguna manera, el camino hacia arriba y que desde allí la están velando.

Como quiera que esté configurado el doble sentido en la marcha de los contactos entre público y política o administración, en todo caso esta separación de roles presupone que el ciudadano tiene tiempo, que (por razones externas e internas) es capaz de esperar. El tiempo es empleado solo para el cambio de roles, pero lleva implícito un cambio de situaciones, asociados y autoexposiciones que no puede ser llevado a cabo impulsivamente *ipso facto*. El tiempo, sin embargo, es también exigible porque la política y la administración son sistemas de interacción cooperativos, que generan sus propios plazos y que pueden ser influidos solo en el ritmo de su propio tiempo. La próxima reunión de grupo parlamentario no será hasta el martes, el diputado Paul Müller no estará en su distrito electoral hasta dentro de dos semanas, del congreso sindical no ha de esperarse una decisión sobre determinadas cuestiones, el ministro está actualmente visitando los países en vías de desarrollo y no está disponible. Solo cuando un proceso se deja encajar en este ritmo de los plazos y las citas, y solo cuando dicho proceso puede fluir con este ritmo, sin perder actualidad con el tiempo, es que tiene alguna oportunidad de convertirse en un asunto político. Y ello sin tener en cuenta el hecho de que justamente por ello hay también estrategias ligadas a los plazos y que la acción política, en ocasiones, consiste en confundir los plazos, en intercalar nuevos plazos en los calendarios ya fijados o en aprovechar el atasco en los plazos de otros en favor de la propia actividad libre de obstáculos.

A ello se añade que los plazos en la política y entre la política y la administración difícilmente pueden ser coordinados, o no pueden serlo en modo alguno. El ciudadano tiene que habérselas con dos sistemas y por ello no puede estar seguro de localizar a su diputado antes de que haya expirado el plazo del recurso legal en su práctica administrativa. Si quiere aprovechar las posibilidades que le son ofrecidas, no solo debe armarse de paciencia sino que también debe proveerse de la capacidad de planificación temporal a largo plazo. Con los proyectos políticos, especialmente, ha de empezarse pronto, si se quiere evitar verse apremiado. Básicamente, ha de empezar tan pronto que aún apenas sea posible encontrar interés y atención.

En estas exigencias que surgen de que la separación objetiva exige, simultáneamente, una separación temporal de los roles de público, se encierran algunos estímulos que fuerzan imperceptiblemente a la generalización de las peticiones políticas. Empezar pronto es algo que solo se puede con proyectos más o menos fundados en principios. Como individuo, solo encuentra interés quien puede mostrar sus heridas. Igualmente, la larga duración del tratamiento objetivo filtra temas que solo son actualizables de manera ligada a la situación y que no se prestan a ser exagerados en su importancia como casos modélicos o de prueba. Las exigencias tácticas de la planificación temporal hacen que se presente como aconsejable dejar el asunto en manos de un representante versado, en unas manos que reúnen muchas cosas y que, en la concentración, prosigue hacia adelante con mayor efectividad pero de manera menos individualizada. El tiempo, pues, opera en su conjunto como un mecanismo automático de generalización y de reducción de complejidad. Temas que una y otra vez son nombrados y que permanecen actuales se muestran, con ello, como políticamente relevantes. Han superado una primera prueba en el largo camino hacia la decisión vinculante.

De manera similar a la diferencia temporal, las distinciones objetivas entre los roles del público exigen la generalización de los anhelos de decisión. Esto queda claro si se ve la relación recíproca de los diversos roles del público desde el punto de vista de un flujo de comunicación que va de los roles ligados a la administración a los roles políticos. Aquellos permiten la exposición concreta de intereses en el marco de lo que es relevante para determinados programas de decisión. Si un tema pasa de aquel ámbito al político, entonces ha de traspasarse un umbral de separación donde queda detenido lo políticamente inesencial o irrealizable. Ciertos argumentos deben ser desechados y otros han de ser añadidos e inventados. Esto se aplica con toda claridad cuando el enfado sobre determinadas consecuencias de los programas debe ser conducido por la vía de la reprogramación. Debe ser ideológicamente inflado o ataviado con votos de los electores. Incluso en aquellos cuestionables casos-límite fronterizos en que los políticos tratan de satisfacer los deseos particulares de clientes individuales, aquellos han de servirse de un lenguaje generalizado. Quien ha visto rechazada su solicitud de autorización de una segunda residencia en un espacio natural protegido puede encontrar la ocasión de enviar un diputado al ministerio. Este, sin embargo, explicará el caso particular exclusivamente como ejemplo de una praxis de rechazo de solicitudes del distrito «A» que, con carácter general, resulta demasiado rigurosa y fundamentalmente sospechosa, y que no se sostiene al compararla con la de otros distritos. O bien expondrá que no se ha llegado, en modo alguno, a la ponderación de intereses prevista en la ley. Aunque todos los participantes entiendan lo que está en cuestión propiamente, sus

posibilidades de expresión y sus modos de argumentación están fijados en el nivel de la validez universal, de tal manera que no todos los motivos pueden ser llevados al discurso.

La pregunta es, evidentemente, la de cómo este filtrado puede ser implementado en el caso individual y todo lo lejos que le es dado llegar. No le es dado romper el ciclo de la comunicación en el sistema político. Ha de seguir manteniéndose una «retroalimentación» entre administración y política con ayuda del público. A la política no le es dado limitarse a crecer en planificaciones siempre nuevas, debe conectar con lo existente y dejarse influir por cómo han resultado las decisiones ya programadas y qué problemas se han presentado como consecuencia. En este sentido, los Estados centralizados y los descentralizados plantean exigencias muy diferentes.

Los sistemas unitarios, que encauzan los procesos políticos a una única cúpula estatal y que solo conocen una descentralización administrativa deben esperar de su ciudadano que reaccionará a una multiplicidad de experiencias con la administración dentro de un único sistema de procesos políticos. Esto es, deben esperar que generalice intensamente su reacción y que incluso sus mismas experiencias contradictorias, alternantemente buenas y malas, lleven a una única suma cuando decide en tanto elector. En una construcción federal del Estado —o cuando se pone un mayor acento en la autoadministración comunal en el sentido de una autonomía relativa de sistemas políticos pequeños y no soberanos— al ciudadano le es ofrecida una reacción con varias posibilidades pero también le viene exigida. Debe entonces, adicionalmente, distinguir entre lo que pertenece, política o administrativamente, al nivel de los *Länder* o al del Estado federal. Si quiere reaccionar políticamente a la administración, encuentra que ello presupone notables conocimientos de la estructura y, sobre todo, conocimientos legales. Ha de poder desenredar y afirmar las premisas y rendimientos de decisión, ya se trate, en el caso de los resultados que le perjudican, de las consecuencias de una ley federal, ya de una ley propia de un *Land*, ya de unas decisiones de la autoadministración de tipo local, ya de las consecuencias del sistema de compensación financiera o ya sea de la política de subvenciones nacional o de los Estados. Con una fuerte interdependencia de las decisiones en todos los niveles, tal y como resulta cada vez más típico, lo anterior lleva a una sobreexigencia que bloquea la reacción política a la administración en amplios ámbitos, o que la desvía por canales equivocados[3]. Por ello, debe uno preguntarse si esta construcción es realmente adecuada para acercar la política a los ciudadanos o si, más bien, no le dificulta el politizar su vivencia, en la medida

3. Se corresponde con ello la circunstancia de que el editorial del *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 19.11.1966 afirme, en relación con las elecciones regionales bávaras, que «en Baviera se ha decidido sobre el gobierno federal» (por lo demás, no fue así).

en que esta queda determinada por la praxis de decisión del sistema político. También en un Estado con una estructura políticamente descentralizada, el interés político se concentra en el nivel nacional, sobre todo a partir de la sensación de que propiamente solo se hace política en dicho nivel, mientras que en los otros niveles la política significa, en mayor o menor medida, una injerencia en la administración[4].

Recapitulando —y como fundamento de los análisis específicos de los roles del público políticos y de los roles ligados a la administración, que vienen seguidamente— cabe afirmar que su separación tiene una función esencial para el mantenimiento del ciclo de comunicación que hemos considerado, en el capítulo 12, como aspecto dinámico de nuestro modelo general del sistema político. Esta separación de los roles del público no quiere decir que las experiencias del público con la administración carezcan de significado para la política —esto es, que no puede ser traducida a lo político—, sino simplemente que esto solo puede ocurrir de una manera determinada y generalizadora. Como resulta típico de los sistemas funcionalmente diferenciados, la separación no excluye la vinculación, sino que únicamente sirve para especificarla e intensificarla. La separación de los roles significa, por tanto, no un estar contiguamente de partes del sistema sino solamente que, en el flujo de la comunicación entre las partes, han de estar integrados unos filtros que actúan de tal modo que cada parte, en la comunicación con otras, mantiene su propio estilo y no queda sobrecargada con las preocupaciones de los demás, esto es, con complejidad. El tipo de filtrado, el proceso de generalización y reducción de complejidad, es aquel rendimiento que mantiene cohesionado al sistema político como sistema y que, al mismo tiempo, cumple su función sistémica en relación con el entorno.

4. Cf., a este respecto, la exposición hecha a partir de los Estados Unidos y Gran Bretaña en R. E. Lane, *Political Life, Why People get involved in Politics*, Glencoe (IL), 1959, pp. 318 s., que parece reforzar esta suposición.

24

PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN

En comparación con el material puramente científico disponible sobre los roles políticos del público —obtenido a partir de una larga reflexión sobre la democracia y la representación así como a través de la reciente ciencia de los análisis electorales— encontramos que nuestro saber sobre el ámbito mucho más cotidiano de la relación de la administración con su público está escasamente cultivado y resulta inseguro[1]. Por consiguiente, también nuestras ideas y expectativas respecto de los roles ligados a la administración del público resultan poco claras y llenas de contradicciones. Pocos libros se dedican propiamente a este tema[2] y las consideraciones ocasionales en las publicaciones periódicas no llevan muy lejos[3]. Este estado contrasta llamativamente con las expectativas que, en tiempos del Barón de Stein, se pusieron en las relaciones entre la administración y el público, unas expectativas que fueron tan le-

1. P. M. Blau y W. R. Scott, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco, 1962, pp. 59 ss. Estos autores señalan, en su panorámica del tema «The Organization and its Publics», que aquí hay muchas lagunas por cubrir en el nivel más general de la sociología de las organizaciones.

2. Cf., principalmente, K. A. Lindemann, *Behörde und Bürger: Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bevölkerung in einer deutschen Mittelstadt*, Darmstadt, 1952; M. Janowitz, N. Wright y W. Delany, *Public Administration and the Public: Perspectives Toward Government in a Metropolitan Community*, Ann Arbor (MI), 1958; G. S. Spineti, *Le relazioni pubbliche nella pubblica amministrazione negli enti pubblici e a partecipazione statale*, Roma, ^{2}1959.

3. Véase, por ejemplo, H. Finer, «Officials and the Public»: *Public Administration* 9 (1931), 23-36, y otras contribuciones en este número; G. A. Almond y H. D. Lasswell, «Aggressive Behavior by Clients Toward Public Relief Administrators»: *American Political Science Review* 28 (1934), 634-655; M. Siguan, «La Administración y el público»: *Revista de Administración pública* 41 (1963), 9-27; A. Debrie, «Comment l'administration peut humaniser son action»: *La scienza et la tecnica della organizzazione nella pubblica amministrazione* 10 (1963), 58-64; H. Hämmerlein, «Die Verwaltungsinformation als Mittel der Verwaltungsführung»: *Die öffentliche Verwaltung* 17 (1964), 119-126.

jos como para esperar, de estas relaciones, la regeneración de un orden político derrumbado.

Aunque es cierto que esta imagen de quien se asocia a la administración como de alguien racional, informado e interesado no ha experimentado la misma crítica frustrante que la correspondiente imagen originaria del elector político, la situación es, con todo, similar en ambos casos. El ideal clásico se apoya en una sobreexigencia por principio de la acción en entornos muy complejos. No se debe esperar de la acción misma una excesiva reducción de la complejidad, sino que —especialmente en tanto sociólogos— se han de poner ante nuestros ojos las estructuras sistémicas en cuyo marco se actúa. Los roles que el público puede asumir frente a la administración están marcados previamente por unas premisas de comportamiento de la administración que vienen estructuralmente fijadas. Y lo están hasta tal punto que los márgenes para una libre reconfiguración, para la publicidad, para la vivificación enfervorizada o para el entendimiento cordial son muy escasos. Entre las razones de lo anterior, no es la menos importante la de que aquí el producto final del trabajo político-administrativo viene como algo ya dado. Se trata de un proceder que, en gran medida, ha de presuponer un alto grado de complejidad ya reducida en forma de coerciones estructurales. Quien busque relaciones más plásticas debe dirigirse a la política.

Después de haber tratado ya la administración, queremos aquí entrar, una vez más, en algunas de sus características sistémicas, puesto que ellas —de forma análoga a lo que vimos de la coerción de estilo abarcadora que se da en las interacciones entre sistemas[4]— colorean los roles del público y estructuran previamente sus posibilidades de despliegue. Tales características son, sobre todo, la especialización de la administración en elaborar decisiones vinculantes, la complejidad de la administración, su diferenciación interna y su especialización —que en muchas ramas de la administración permiten la realización en masa de decisiones—, y la programación de la decisión.

Mediante su especialización en elaborar decisiones, las administraciones se distinguen claramente de las *empresas de prestación de servicios*. Las empresas especializadas en la prestación de servicios —por ejemplo, las escuelas, los hospitales, las agencias de viajes, las orquestas o las cárceles— tienen su peculiaridad en que sus prestaciones son producidas *para* los clientes, o *con* ellos. Los clientes deben ponerse a sí mismos, o sus asuntos, a disposición. Su cooperación es condición del éxito[5]. Por

4. Cf. *supra*, pp. 122 s.

5. Véase la consideración básica de nuestro punto de vista en T. Parsons, *Structure and Process in Modern Society*, Glencoe (IL), 1960, pp. 71 ss. Para casos pertinentes de los efectos retroactivos de esta exigencia, unos efectos internos al sistema, véase, por

ello, los contactos con el cliente y sus problemas toman una significación preferente. El mantenimiento de las necesidades y de la disponibilidad a cooperar de los clientes se convierte en un requisito apremiante para la continuidad al que han de subordinarse otros puntos de vista más formal-organizativos. La burocratización —y esto siempre significa: también la complejidad— tiene planteados unos límites[6]. Las dificultades de la tarea han de ser resueltas, pues, sobre todo, en la cooperación inmediata con los clientes y no pueden ser absorbidas de antemano mediante estructuras y procesos. Por lo demás, para los sistemas de este tipo, la elección de los clientes que han de ser tratados o no se convierte en un problema crítico y la ley a este respecto es importante para la continuidad[7]. Las empresas de prestación de servicios, especialmente aquellas con ambición profesional, deben estar dispuestas a rechazar clientes inapropiados o a poder librarse de ellos[8].

Todo esto muestra cuán intensamente, y por motivos de principio, se distinguen las administraciones de las empresas de prestación de servicios. Ciertamente, la administración también se entiende de múltiples maneras como «servicio al pueblo». Con ello se ofrece únicamente, sin embargo, un modo de legitimación, un principio de convicción y de estilo[9], pero no

ejemplo, H. S. Becker, «The Professional Dance Musician and his Audience»: *The American Journal of Sociology* 57 (1951), 136-154; Ch. E. Bidwell y R. S. Vreeland, «College Education and Moral Orientations: An Organizational Approach»: *Administrative Science Quarterly* 8 (1963), 166-191; E. Rubington, «Organizational Strains and Key Roles»: *Administrative Science Quarterly* 9 (1965), 350-369.

6. En la observación de un cambio en la concepción del servicio en las cárceles estadounidenses y en los establecimientos psiquiátricos —que han pasado de plantear unos fines meramente relativos al aislamiento y la custodia a otros de índole terapéutica— se ha afirmado una reorganización de las instituciones formales en informales, en muchos casos con una carga propia más intensa del personal empleado. Véase, entre otros, O. Grusky, «Role Conflict in Organization: A Study of Prison Camp Officials»: *Administrative Science Quarterly* 3 (1959), 452-472; y para los centros hospitalarios, W. R. Rosengren, «Communication, Organization, and Conduct in the 'Therapeutic Milieu'»: *Administrative Science Quarterly* 9 (1964), 70-90.

7. Una investigación que deja especialmente clara esta conexión en un caso excepcional es la de B. R. Clark, *The Open Door College: A Case Study*, Nueva York/Toronto/Londres, 1960.

8. En ello se presenta, naturalmente, el problema de cuáles son los criterios según los que se ejerce esta selección y en qué medida el sistema, en la elección de estos criterios, esto es, en un nivel más general, permanece independiente de su entorno.

9. Hay algunas investigaciones de la sociología de las organizaciones acerca de estas «ideologías del servicio». Cf., por ejemplo, R. G. Francis y R. C. Stone, *Service and Procedure in Bureaucracy*, Minneapolis (MN), 1956; B. R. Clark, «Adult Education in Transition: A Study of Institutional Insecurity», en *University of California Publications in Sociology and Social Institutions* 1/2 (1956), 43-202; P. Nokes, «Purpose and Efficiency in Humane Social Institutions»: *Human Relations* 13 (1960), 141-155; P. B. Clark y J. Q. Wilson, «Incentive Systems: A Theory of Organization»: *Administrative Science Quarterly* 6 (1961), 129-166 (148). Estas investigaciones en parte conciernen a auténticas empresas de prestación de ser-

se adopta la estructura social propia de la relación de prestación de servicios[10]. La acción de decisión de la administración tiene lugar casi exclusivamente en el nivel verbal, por lo que cabe ser abstraída y especializada. No depende de la cooperación del público ni con mucho en la misma medida que las prestaciones de servicios en sentido riguroso. La administración está, en gran medida, descargada por la política de esta necesidad de cooperación. La política, por su parte, asegura que la existencia y el modo de funcionar de una burocracia de decisión programada y operante de modo impersonal resulte socialmente tolerable. La dependencia de su público por parte de la administración queda perfilada, en lo esencial, en torno a cuestiones de obtención de información y de aceptación de las decisiones. Con la obtención de información, el ciudadano está en parte interesado en la cooperación, en parte es sustituible, y en parte los enunciados pueden ser coercibles. La aceptación ha de asegurarse en parte mediante la legitimidad de la decisión, en parte mediante la coerción. En comparación con las auténticas empresas de prestación de servicios, la administración puede y debe operar dentro de una relación muy distanciada, abstracta y especializada con el público —ello es condición de la autonomía de su decisión— y debe renunciar al contacto social elemental como medio de control social recíproco. La administración debe ser controlada únicamente de manera política. Su éxito no debe, por principio, depender del encanto personal del funcionario individual o de la disponibilidad de una parte lo suficientemente grande de la población para colaborar concretamente. Si así fuera, la administración se expondría y quedaría a merced del azar. Por más que sea bienvenido el participante comprensivo y dispuesto a cooperar, y por mucho que este pueda facilitar el trabajo, la tendencia va en el sentido de hacer a la administración independiente de ello.

Cuando la política le hace posible a la administración obtener distancia e independencia, y cuando le hace posible estabilizarse en el nivel de la pura comunicación verbal, entonces la administración puede ser edificada hasta convertirse en un sistema de elaboración de decisiones muy complejo, profundamente especializado y al modo de una gran empresa. Entonces, la complejidad propia se convierte en otro momento estructural que la enajena del público. Un alto grado de complejidad hace a la adminis-

vicios. Las ideologías del servicio hacen posible emplear, como justificaciones, el esfuerzo de buena fe, la correcta disposición mental o el acceder a los deseos de los otros en lugar del éxito. Se extienden, sobre todo, allí donde a la administración le faltan programas de fines y criterios de éxito que sean unívocos.

10. Con ello no ha de negarse que, en el marco institucional del ejecutivo estatal, puedan asentarse empresas como escuelas u hospitales, que primariamente dan lugar a prestaciones de servicios. Este tipo de organizaciones, sin embargo, desde un punto de vista funcional, no son administraciones.

tración invisible e impenetrable para el público. El nivel de información del público respecto de la administración ha de tenerse por extraordinariamente escaso, por más que falten investigaciones fiables[11]. Por más que la administración ponga buena voluntad para hacerse comprensible y para acompañar sus decisiones con una profusa fundamentación, apenas cabe cambiarse este hecho de la impenetrabilidad para el público[12]. Tan visible como la burocracia es en tanto «caja negra», como fenómeno compacto de la vida cotidiana, así de impenetrables son también para la población sus procedimientos de trabajo y sus consideraciones particulares.

La especialización de la decisión de la administración significa, además, que entre determinadas personas de la administración y del público *exclusivamente pueden tener lugar contactos escasos y esporádicos.* Según lo que el ciudadano quiera o deba hacer, será enviado una y otra vez a un despacho de la administración distinto. Los encuentros tienen, por tanto, el carácter de lo contingente y pasajero, no dan pie alguno a tener en consideración contactos ulteriores[13]. Los participantes no traban conocimiento personal y entienden que no está en juego el haberse entendido previamente que permitiera un modo de expresión más libre[14]. Este carácter de la impersonalidad queda aún más reforzado en virtud del hecho de que la administración, en gran medida, busca decisiones correctas *so-*

11. Cf., sin embargo, las afirmaciones de M. Janowitz, N. Wright y W. Delany, *op. cit.*, pp. 15 ss.

12. Los esfuerzos de los tribunales contencioso-administrativos alemanes en pos de un reforzamiento de la «protección de la confianza» al revocar los actos de la administración que resulten defectuosos es un ejemplo de las consecuencias jurídicas dadas a partir de este estado de cosas. Típicamente, no cabe esperar otra cosa que el que el ciudadano reconozca las decisiones defectuosas como tales. A ello se adaptan también las consideraciones legal-políticas. Cf. el § 37 del *Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrengesetzes*, Colonia/Berlín, 1964, y F. Becker y N. Luhmann, *Verwaltungsfehler und Vertrauensschutz: Möglichkeiten gesetzlicher Regelung der Rücknehmbarkeit von Verwaltungsakten*, Berlín, 1963.

13. Esto cambia tan pronto como los defensores de una causa, ya sean abogados o representantes de intereses, asumen los intereses de una multiplicidad de ciudadanos y visitan con frecuencia cada vez con ocasión de algo distinto al mismo funcionario. En estos casos, pueden construirse sistemas de contacto donde los participantes actúan según «la ley del volverse a ver en situaciones de poder e intereses cambiantes» y subliman su interés en forma de interés por el mantenimiento de la buena relación. Los juristas lamentan este fenómeno extendido, sobre todo que se esquiven las garantías del Estado de derecho. Véase, por ejemplo, E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, vol. I, Múnich/Berlín, [8]1961, p. 70; H. P. Ibsen, *Öffentliche Subventionierung Privater*, Berlín/Colonia, 1956, p. 14, notas 23 y 16; Cl.-D. Ehlermann, *Wirtschaftslenkung und Entschädigung*, Heidelberg, 1957, pp. 38 s., 50 s. y 146 ss. Ha de verse también, sin embargo, que estos sistemas de contacto intermediarios garantizan la fluidez del contacto y pueden incrementar la influencia de ambas partes. Cf. también E. J. Foley, «Officials and the Public»: *Public Administration* 9 (1931) 15-22; J. Bensman y A. Vidich, «Power Cliques in Bureaucratic Society»: *Social Research* 29 (1962), 467-474.

14. A este respecto, véanse las explicaciones fundamentales de H. Garfinkel, «Studies of the Routine Grounds of Everyday Activities»: *Social Problems* 11 (1964), 225-250.

bre la base de programas previamente decididos y muestra asimismo este estilo de su trabajo. Con ello, parece evitar la irritación o la intercesión de las personas. Le permite ciertamente al individuo que exponga él mismo sus intereses, pero toma de esta exposición únicamente aquello que de antemano ya quería saber; y deja tras de sí a su visitante con la sensación de que no ha sido correctamente escuchado, de que no se le ha entendido bien o, incluso, de que se ha abusado de él.

La decisión programada lleva además, típicamente, a que *el problema de los errores gane una significación central* y atrape la atención[15]. La administración busca decisiones correctas, esto es, libres de errores. Ve y trata las comunicaciones del público desde el punto de vista de las fuentes de error o de auxilios para la evitación, descubrimiento, subsanación o disculpa de los errores. Para el público, no resulta de suyo evidente la cooperación en esta caza del error ni le resulta obvio ver en ello el sentido de sus roles propios. También esta diferencia de actitud puede convertirse en fuente de malentendidos y decepciones.

Si reunimos ahora ante nuestra mirada todas estas características estructurales de la relación entre administración y público, y si tenemos asimismo en cuenta que su peso se va a reforzar antes que debilitar, entonces no se podrá profetizar un éxito arrollador de un cuidado de las *public relations* por parte la burocracia. Con el abismo que queda abierto entre el público y la administración no cabe sin más esperar que el público se creerá a ciegas la autoidealización de la administración. El buen sentido de esos esfuerzos apenas se discute hoy[16] y en Alemania viene protegido como «derecho constitucional del gobierno a un trabajo propio en la esfera pública contra el celo de los políticos»[17]. No debe minimizarse la utilidad de una política de prensa bien dosificada, de una explicación a tiempo de los proyectos de interés general o particularmente delicados, así como de un hábil hacerse con el control de los ataques públicos. Típica-

15. Cf. N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlín, 1966, pp. 75 ss.

16. Especialmente profuso ha sido el modo en que se ha considerado esta cuestión en la literatura estadounidense. Véase, por ejemplo, J. L. McCamy, *Government Publicity*, Chicago, 1939; Z. Chafee, *Government and Mass Communications*, Chicago, 1947; D. B. Truman, *The Governmental Process*, Nueva York, 1951, reimp. 1962, pp. 463 ss.; J. M. Pfiffner y R. V. Presthus, *Public Administration*, Nueva York, [3]1953, pp. 130 ss. Para Gran Bretaña, véase M. Ogilvy-Webb, *The Government Explains: A Study of the Informations Services*, Londres, 1965.

17. Véase H. Hämmerlein, art. cit.; Íd., «Public Relations der öffentlichen Verwaltung»: *Die öffentliche Verwaltung* 16 (1963), 364-371; Íd, *Verwaltung und Öffentlichkeit*, Dortmund, s. a.; R. Schnur, *Strategie und Taktik bei Verwaltungsreformen*, Baden-Baden, 1966, pp. 27 s., y sobre todo la monografía de W. Leisner, *Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat: Dargestellt am Beispiel des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Berlín, 1966.

mente, se tratará en ello, sin embargo, de un sondear previo, de limar los extremos más ásperos, de circunnavegar o disolver los agarrotamientos. Dicho en pocas palabras, se tratará de estrategias para las que habrá de desearse una mano afortunada en el caso particular, pero de las que, sin embargo, no cabe esperar una mejora fundamental en las relaciones entre el público y la administración. Todo intento de la administración para construirse a gran escala un mercado propio de apoyo político se convertiría, en el proceso, en política, y debería ser rechazado por las fuerzas políticas si es que ha de mantenerse la separación entre política y administración[18].

Igualmente tendremos que juzgar de manera escéptica los efectos de las «campañas de cortesía en la administración», que se repiten periódicamente[19]. La paciencia al escuchar y la amabilidad sin compromisos al aconsejar son propiedades agradables del funcionario. Aquí se trata meramente de una atenuación de los problemas consecutivos a un recíproco alejamiento entre el publico y la administración, no de una supresión del mal. El trabajo en la esfera pública y la cortesía se presentan ante el funcionario como una exigencia permanente, sin que pueda esperar granjearse el agradecimiento de una emergente convicción relativa a la ciudadanía estatal. Deberá abandonarse la esperanza de que vaya a surgir una convicción de Estado justamente en el contacto entre administración y público, o de que, de alguna manera, el Espíritu se haga realidad[20]. Desvía de los procesos políticos que se dedican a esta función.

Otros planteamientos para salvar el abismo entre administración y público los encontramos en los esfuerzos para «cooptar» a ciudadanos para la administración[21], para incorporarlos dentro de una cooperación mediante cargos honoríficos dentro del proceder de la decisión, para

18. Una resistencia así de la política frente a un cuidado demasiado diligente y demasiado bien dotado de las *Public Relations* es observable de múltiples maneras en los Estados Unidos. Cf., además de la bibliografía indicada más arriba, H. A. Simon, D. W. Smithburg y V. A. Thompson, *Public Administration*, Nueva York, 1950, pp. 416 s.; V. O. Key, Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York, ^{3}1953, pp. 731 s. En todo ello se sitúa en un primer plano, en los Estados Unidos, la garantía de la división de poderes, mientras que en otros países se discute más si los servicios de información del Estado desfiguran la igualdad de oportunidades de los partidos a favor de los partidos de gobierno. Véase, por ejemplo, M. Ogilvy-Webb, *op. cit.*, p. 194, o W. Leisner, *op. cit.*, pp. 152 ss. Para las relaciones alemanas, R. Schnur, *op. cit.*, p. 28, nota 26.

19. Es lo que afirma Fr. Morstein Marx, *Das Dilemma des Verwaltungsmannes*, Berlín, 1965, pp. 157 s.

20. Véase, por ejemplo, R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), reimp. en Íd., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlín, 1955, pp. 119-276 (146 s.).

21. Sobre este concepto véase Ph. Selznick, «Foundations of the Theory of Organization»: *American Sociological Review* 13 (1948), 25-35 (33 ss.), e Íd., *TVA and the Grass Roots*, Berkeley/Los Ángeles, 1949, espec. pp. 13 ss., 259 ss.; J. D. Thompson y W. J. McEwen, «Organizational Goals and Environment: Goal-Setting as an Interaction Process»: *American Sociological Review* 23 (1958), 23-31 (27 s.).

obtener de ellos comprensión y apoyo a cambio de influencia. Esta estrategia ha de verse como intento de la administración para liberarse de las dificultades con el entorno integrándolas en el sistema.

La integración mediante cargos honoríficos en la administración estatal y comunal de fuerzas de la sociedad fue el planteamiento fundamental de los reformadores prusianos a comienzos del siglo XIX y era tenido como principio de la autogestión aún por parte de Rudolf von Gneist[22]. Presuponía, sin embargo, unas ciudades relativamente pequeñas y unos contactos entre público y administración limitados a determinados estratos sociales. Estos presupuestos conllevaban la posibilidad de que el contacto ganase en densidad. En la medida en que estos presupuestos cayeron, la noción de autogestión hubo de ser reformada. En lugar de quedar apoyada en la cooperación mediante cargos honoríficos, tuvo que hacerlo en la autonomía de la asociación política de la comuna —esto es, su autoprogramación— y con ello se creó la posibilidad de transferir, siguiendo el modelo del Estado, la separación entre política democrática y administración burocrática también a las comunas[23]. Ahí se encontraba, igualmente, el hecho de que se entendía que el problema de la separación entre público y administración no podía ser resuelto mediante combinaciones personales de roles. Igualmente, las esperanzas depositadas en toda asunción de obligaciones mediante cargos honoríficos no se habían visto satisfechas[24].

Experiencias algo mas favorables nos vienen narradas desde los Estados Unidos. Allí el principio de la unidad de la administración y de su coordinación jerárquica esta menos rigurosamente llevado a cabo que en Alemania[25]. La integración es sentida como menos urgente. Por ello, es posible subordinar innumerables autoridades particulares a un *board* de honorables ciudadanos activos, quienes en la práctica ejercen una función menos directora que orientadora. Asimismo, como amortiguadores entre la administración y el público, sirven a la mediación del contacto, a la absorción de la crítica recíproca y de auxilio al entendimiento mutuo[26]. También aquí, sin embargo, hay fuertes tendencias a pasar cada vez más

22. Véase R. von Gneist, *Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, Berlín, [3]1871.

23. Una exposición de esta evolución en el espejo de la dogmática jurídica puede verse en cualquier libro de derecho administrativo. Véase, entre otros, E. Forsthoff, *op. cit.*, pp. 320 ss.

24. Volveremos, en el capítulo 26, sobre la necesidad de una separación entre enrolamiento y apoyo político.

25. Sobre la Constitución alemana, véase, por ejemplo, E. Geib, «Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegentendenzen», en Fr. Morstein Marx (ed.), *Verwaltung: Eine einführende Darstellung*, Berlín, 1965, pp. 148-162.

26. Cf. T. Parsons, *Structure and Process in Modern Society*, Glencoe (IL), 1960, pp. 64 y 86 ss.; J. L. Price, «Governing Boards and Organizational Effectiveness»: *Administrative Science Quarterly* 8 (1963), 361-378.

hacia una dirección monocrática, que promete más eficiencia. El éxito de los sistemas de los *board* parece residir más en pequeñas autoridades en lugares pequeños, donde puede lograrse que se consigan ciudadanos influyentes para el *board* y darle así una mayor resonancia pública a la autoridad[27]. La descentralización del sistema escolar en Estados Unidos da unos buenos puntos de referencia a este respecto[28]. Una reconfiguración general de los roles del público frente a la administración apenas cabe ser alcanzada por este camino. Igualmente, tan pronto como se quisiera evaluar de forma más elevada, o expresarla organizativamente, le estaríamos retirando a estas experiencias estadounidenses el suelo bajo sus pies. No admiten ser generalizadas.

Después de todo esto, no ha de esperarse, por parte del público, una asociación amistosa y positiva con la administración. El predominio de las visiones negativas sobre la burocracia y la administración —o incluso sobre el Estado como un todo— no es en absoluto, ciertamente, algo debido al azar, ni tampoco un error que pueda ser eliminado mediante una ilustración propagandística. Este tipo de imágenes negativas son queridas porque aligeran y descargan. Están al servicio de la expresión de protestas, de la explicación de decepciones, de la fijación y minimización de los sentimientos[29]; y justamente por ello cumplen una función positiva. Parece que una valoración estereotipadamente negativa de la administración asociada al público constituye una característica esencial de la actitud del público y está entre las orientaciones fundamentales de los roles del público[30].

Como resulta típico de los estereotipos e imágenes que son necesarios[31], estas imágenes quedan aseguradas frente a la refutación por parte

27. Véase por ejemplo el informe de L. V. Blankenship, «Power Structure and Organizational Effectiveness», en R. V. Presthus, *Men at the Top: A Study in Community Power*, Nueva York, 1964, pp. 368-404.

28. Véanse las consideraciones sobre la relación de *school board* y *superintendent* en N. Gross, W. S. Mason y A. W. McEachern, *Explorations in Role Analysis*, Nueva York, 1958.

29. Desde aspectos psicológicos, cf., a este respecto, Th. W. Adorno, E. Frenkel-Brunswik, D. J. Levinson y N. R. Sanford, *The Authoritarian Personality*, Nueva York, 1950, pp. 693 ss.; E. Jacques, «Social Systems as a Defence against Persecutory and Depressive Anxiety», en M. Klein, P. Heimann y R. E. Money-Kyrle (eds.), *New Directions in Psycho-Analysis*, Londres, 1955, pp. 478-498 (489 s.).

30. Faltan, empero, sondeos más precisos. Los resultados de K. A. Lindemann, *op. cit.*, pp. 87 ss., según los cuales las valoraciones «buena» y «regular» son el 36% y el 38%, respectivamente, de todas las declaraciones, mientras que solo un 9% juzgan a las autoridades de una manera definitivamente negativa, podrían dar pie a poner en duda la difusión de un estereotipo negativo de la burocracia. Entretanto, puede que, requeridos para una toma de postura crítica y reflexionada, muchos juzguen de manera diferente a como lo hacen de manera impulsiva y pragmática.

31. Cf., por ejemplo, H. P. Dreitzel, «Selbstbild und Gesellschaftsbild: Wissenssoziologische Überlegungen zum Image-Begriff»: *Europäisches Archiv für Soziologie* 3 (1962), 181-228 (espec. 195 ss.).

de la lógica y la experiencia[32]. No se puede prescindir de ellas, esto es, no se puede renunciar a ellas. La imagen permanece, por tanto, vaga y difusa. No es «operacionalizada» ni llevada al campo de lo que puede ser puesto a prueba; no queda elaborada y formulada en su interno carácter contradictorio[33]. La imagen no se somete al test de la realidad. Justamente por ello, no puede ser puesta sin más, en la base del contacto entre público y administración. Marca los puntos de vista pero no con la misma fuerza el comportamiento. De ahí resulta la posibilidad de un *conformisme negatif*[34]. Al igual que la imagen frente a la experiencia, así también el comportamiento es hecho inmune frente a la imagen. El cliché se mantiene y se guarda para su función específica, pero queda neutralizado como fundamento de la acción. Así pues, el público vive simultáneamente en dos mundos. Por una parte, vive con una imagen negativa general de la «burocracia», que absorbe las malas experiencias; y, por otra parte, vive con representaciones de la autoridad concretas y prácticas, que dirigen la expectativa y acción inmediatas.

Podemos también ver ahora con mayor claridad a donde lleva el trabajo propagandístico en la esfera pública, las campañas de cortesía y la participación de los ciudadanos en el mejor de los casos, a saber, no a una buena opinión de la administración, sino a una neutralización de las malas para determinados contextos de problemas o interacciones. La administración debe, por tanto, aprender a encontrar un *modus agendi* en una atmósfera de rechazo desinformado. Ayudaría a ello que proyectase su concepción de los roles de asociado del público de la manera más legalista y más apolítica que resulte posible. La juridificación y la despolitización son dos estrategias estrechamente emparentadas mediante las cuales los roles del público ligados a la administración quedan perfilados según el patrón de funciones específicas, al tiempo que vienen reforzados frente a la filtración de resentimiento negativo. Se pueden especializar los contac-

32. Véase, a este respecto, también las afirmaciones de K. A. Lindemann, *op. cit.*, pp. 96 ss.

33. Esto es especialmente notorio para la investigación de la burocracia. Cf., por ejemplo, F. J. Foley, art. cit., p. 17, o M. Janowitz, N. Wright y W. Delany, *op. cit.*, pp. 38 s. y 50 ss.

34. Así lo afirma M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, París, 1963, pp. 133 s., 136 (véase también pp. 101 ss.) para la adaptación interna a la empresa. De manera similar, H. Popitz, H. P. Bahrdt, E. A. Jueres y H. Kesting, *Das Gesellschaftsbild des Arbeiters*, Tubinga, 1957, pp. 43 ss.; M. R. Lepsius, *Strukturen und Wandlungen im Industriebetrieb*, Múnich, 1960, p. 54. Para la relación entre público y administración, indica, sobre todo, S. J. Levy («The Public Image of Government Agencies»: *Public Administration Review* 23 [1963], 25-29) que una imagen negativa de la administración no lleva necesariamente, de ninguna manera, a intoxicar las relaciones entre público y administración. Los participantes, después de haberse resignado, se encuentran y reúnen con expectativas mitigadas, en un «diálogo en tono menor». Así lo dice el comentario de D. M., «Réflexions sur l'impopularité de l'administration»: *Revue Administrative* 16 (1963), 128-130.

tos en la aclaración de la situación legal. Y no rara vez el funcionario se convierte en un consejero experto del público para aprovechar las oportunidades que el orden legal le ofrece al individuo[35].

Aun así, la amplia vinculación jurídica de la acción de la administración en su ejecución, así como de la jurisdicción de la administración dentro de la administración, es experimentada como una restricción impuesta, tal y como fue pensada. En realidad, lo que se introdujo como protección del ciudadano frente a la administración se ha ido convirtiendo lentamente en protección de la administración frente a la política. Las limitaciones que la administración experimenta en sus fronteras con el público las transmite a sus fronteras políticas. La jurisdicción de la administración refuerza los rangos inferiores frente a los superiores. Quien, como oficial de la autoridad, conoce y puede predecir la praxis de sus cámaras y del Senado, puede definir los límites de la acción. Es en la referencia a la «jurisprudencia permanente» donde termina el poder del ministro para dar órdenes. Las comisiones de petición del parlamento tienen cada vez más que ver con asuntos en los que el representante ministerial previene contra una injerencia en un pleito judicial en curso y en que pide el aplazamiento de la adopción de acuerdos hasta que resulte innecesaria gracias a una sentencia judicial. Quien, por lo demás, no protesta, aunque pueda, muestra su propia conciencia de injusticia. En el frente de la administración, en su trato con poderosos que tienen intereses, se convierte en un aspecto de la táctica el integrar dentro del procedimiento legal, lo más pronto posible, los ámbitos de problemas en crecimiento, con el objetivo de evitar una plausible alianza entre quienes tienen intereses y los políticos. Se trata de una manera de proceder que, sin embargo, alberga el riesgo de que las autoridades que actúan queden desacreditadas por los tribunales y se vean entonces expuestas a críticas políticas aún más fuertes. Por lo demás, también la administración ejecutora se apoya crecientemente en leyes y sentencias antes que en personas o asociaciones, pues con ello pueden sustraerse a las fluctuaciones de la política; y trata, asimismo, de lograr que la injerencia política tome la forma de una transformación formal-legal de programas de decisión ya existentes. Solo un nuevo derecho le autoriza a situarse por encima de una praxis jurídica existente. La fuerza de esta tendencia es difícil de minusvalorar, dada la falta de investigaciones empíricas y dado que la comparación de la relevancia de diversas premisas de decisión resulta complicada. Con todo, su significación se impone a todo observador de la administración alemana[36].

35. Para la explicación del derecho a la diferenciación dinámica de los roles del público de otras obligaciones de rol en la sociedad, cf. *supra*, pp. 289 s.

36. Los sondeos de G. Hartfield, L. Sedatis y D. Claessens (*Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide: Organisationssoziologische und verwaltungsrechtliche Untersu-*

En la medida en que se implementa la orientación legal, el público, frente a la administración, se mete en los roles de personas jurídicas, que hacen valer sus derechos subjetivos y que, en caso de necesidad, podrían defenderlos por la vía de la jurisdicción administrativa. Sin embargo, en la medida en que se aplica la orientación legal, estas personas jurídicas no pueden recurrir a la actividad política. El derecho es precisamente política pasada, hecha vinculante, que ha alcanzado validez y que, por tanto, debe permanecer intacto. El camino largo y lleno de dificultades del procedimiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo sirve así como vía de canalización de enfados y protestas. En esta vía, el individuo acaba por agotarse y la opinión pública se ve llevada a la consideración de que la ley es la ley y debe seguir siéndolo, al mismo tiempo que a la administración se le debe dar ocasión para corregir eventuales errores.

Con ello llegamos a una cuestión que parece hacerse cada vez más importante para la relación entre administración y público, a saber, la de si la ejecución de un proceder regulado puede contribuir a la legitimación de decisiones. La concepción clásica del procedimiento público, tal y como fue desarrollada e implementada por el pensamiento liberal sobre el derecho y el Estado, aún veía el procedimiento primariamente como medio para el esclarecimiento de la verdad y para la creación del derecho. Pero no podría deberse en modo alguno al azar el que, precisamente en el tiempo del tránsito del derecho natural al derecho positivo, se empiece a apelar con fuerza renovada al procedimiento, como si este pudiera oponer resistencia a la nueva e inquietante variabilidad y arbitrariedad del derecho. El procedimiento del establecimiento del derecho, lo mismo que el de la aplicación de la ley, deberían dejar ahora sitio para la cooperación de la razón pública. De este mundo intelectual liberal, ni la representación de la esfera pública como medio para el esclarecimiento de la verdad y como medio de ilustración[37], ni la idea de una participación de los ciudadanos en la decisión[38] mediante cargos honoríficos, han podido mantener su significado. En cambio, puede debatirse seriamente la presunción de que la participación en el procedimiento de la persona afectada, esto es, el sentimiento de que es escucha-

chungen über das Entscheidungshandeln in der Kommunalverwaltung, Berlín, 1964) han confirmado, en su ámbito limitado de observación, la presunción de una juridificación creciente de la acción de la administración. En esta obra (p. 104) se encuentra también la notable afirmación de que los tribunales de lo contencioso-administrativo albergan «frecuentemente la función de una instancia de orden general para el sector de la administración concernido».

37. Cf., a este respecto, J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, 1962.

38. Cf., a este respecto, *supra*, pp. 311 s.

da y tenida en consideración, pueden ponerla en disposición de aceptar la decisión[39].

Los mecanismos social-psicológicos que podrían provocar esta identificación permanecen, sin embargo, en la oscuridad. El interaccionismo simbólico parece ofrecernos ciertos puntos de referencia para una aclaración[40]. Los procedimientos en los que toma parte el receptor de la decisión pueden ser concebidos como un drama de final incierto en el que todos los participantes colaboran. El progreso del procedimiento exige una asunción mutua de roles implícitos a través de los cuales los participantes ponen en acción el procedimiento como un sistema ceremonial y se reconocen y fijan en sus exposiciones. Motivados por la oportunidad de poder darle una salida incierta a sus simpatías, los miembros del público que participan se ven llevados a afirmar simbólicamente —y a tomar en sus propias manos— roles y competencias, normas y concepciones de fondo.

39. Esto tiene tanta mayor validez por cuanto —tal y como pretende poder afirmar una fuerte orientación de la investigación en sociología de las organizaciones— la participación en los procesos de decisión parece reforzar la disponibilidad a aceptar las transformaciones en la organización y el modo de trabajar. Véase, por ejemplo, L. Coch y J. R. P. French, «Overcoming Resistance to Change»: *Human Relations* 1 (1948), 512-532; W. F. Whyte *et al.*, *Lohn und Leistung*, Colonia/Opladen, 1958, pp. 188 ss., 247 y 255 ss.; J. R. P. French, J. Israel y D. As, «An Experiment of Participation in a Norwegian Factory»: *Human Relations* 13 (1960), 3-19; R. Likert, *New Patterns of Management*, Nueva York/Toronto/Londres, 1961, pp. 26 ss., espec. pp. 39 ss.; B. Bass y H. J. Leavitt, «Some Experiments in Planning and Operating»: *Management Science* 9 (1963), 574-585. Por otra parte, tampoco faltan juicios escépticos sobre los resultados obtenidos hasta la fecha. Véanse, por ejemplo, las contribuciones del volumen colectivo C. M. Arensberg *et al.* (eds.), *Research in Industrial Human Relations*, Nueva York, 1957 (por ejemplo, pp. 33 s. y 111); L. Sayles, *Behavior of Industrial Work Groups*, Nueva York, 1958, espec. pp. 168 ss.; Chr. Argyris, *Understanding Organizational Behavior*, Homewood (Il.), 1960, pp. 114 s.; M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, París, 1963, pp. 269 ss.; G. Strauss, «Some notes on Power-Equalization», en H. J. Leavitt (ed.), *The Social Science of Organization: Four Perspectives*, Englewood Cliffs (NJ), 1963, pp. 39-84 (60 ss.). Una de las carencias más significativas de toda esta discusión es su primitiva psicología. Falta el contacto con los recientes desarrollos en el ámbito de la teoría de la personalidad.

40. Ha de pensarse, sobre todo, en el concepto de Mead de *role-taking*, en el análisis de Burke del contexto de acción como drama y en la teoría, que surge de ambos, de las exposiciones simbólicas. Véase, especialmente, G. H. Mead, *Mind, Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago, 1934 [*Espíritu, persona y sociedad desde el punto de vista del conductismo social*, Paidós, Barcelona, 1973]; Íd., *The Philosophy of the Act*, Chicago, 1938; K. Burke, *A Grammar of Motives*, e Íd., *A Rhetoric of Motives*, reed. en un solo vol., Cleveland/Nueva York, 1962. Asimismo, véase, por ejemplo, E. Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Garden City (NY), ^{2}1959 [*La presentación de la persona en la vida cotidiana*, trad. de H. Torres Perrén y F. Setaro, Amorrortu, Buenos Aires, 2009]; A. M. Rose, *Human Behavior and Social Processes: An Interactionist Approach*, Boston, 1962; H. Dalziel Duncan, *Communication and Social Order*, Nueva York, 1962.

Se ven así llevados a un trabajo ceremonial no remunerado[41]. Cada participante es conducido a especificar su insatisfacción y a dar motivos comprensibles para poner de relieve los puntos en disputa; y dirigiendo sus exposiciones, es llevado a reconocer las competencias de decisión. Finalmente, se ve a sí mismo, una vez más, como alguien que se ha enredado y que no está ya en disposición de movilizar un amplio apoyo social o político para su causa o siquiera para padecer públicamente a causa de una gran injusticia moral. Se trata únicamente de cuestiones por las que nadie va a las barricadas. Así, por ejemplo, de cómo ha de interpretarse una determinada cláusula de la reciente ley de expropiaciones. En este tipo de aislamiento y minimización de los problemas de decisión, pierde finalmente significado la pregunta de si el afectado acepta internamente la decisión o no. El orden social y político se hace, con esto, independiente del acuerdo del individuo al aislarlo temática y socialmente a través de su propio comportamiento y al desviar las eventuales protestas haciendo que no tengan consecuencias. Esta misma indiferencia frente a las estructuras individuales de motivación —y frente al acuerdo o rechazo de los individuos— se expresa con el concepto de «validez» de los valores y normas. Los procedimientos están al servicio de realizar sin riesgos esta pretensión de validez en la vida social[42].

El alcance de este tipo de procedimientos reglados concierne, sin embargo, únicamente al tratamiento de los casos individuales —si hacemos abstracción de fenómenos secundarios de no poca importancia como los efectos vinculantes prejudiciales, las quejas sobre el control de normas o los controles del Tribunal Constitucional al poder legislativo—. Solo en esta medida proporcionan dichos procedimientos reglados una alternativa a la reacción política a las decisiones de la administración. Solo en esta

41. El que las infracciones a la ley dan motivo para un restablecimiento ceremonial de la ley es algo ya señalado por É. Durkheim, *De la division du travail social*, París, [7]1960, pp. 35 ss. [*La división del trabajo social*, Akal, Tres Cantos (Madrid), 2001] (cf. también Íd., *Les règles de la méthode sociologique*, París, [8]1927, pp. 80 ss. [*Las reglas del método sociológico*, Akal, Tres Cantos (Madrid), 2001]), que vio ahí una importante función positiva para las desviaciones. Véase también G. H. Mead, «The Psychology of Punitive Justice»: *The American Journal of Sociology* 23 (1918), 557-602. Esta noción puede ser transferida al procedimiento legal en general. La continua santificación del derecho puede también suceder en el procedimiento que únicamente está al servicio de suprimir la incertidumbre y no presupone previas infracciones de la ley.

42. En un sentido más general, este tema de la «absorción de protestas» encuentra un creciente interés. Cf., por ejemplo, C. Kerr, J. T. Dunlop, Fr. H. Harbison y Ch. A. Myers, *Industrialism and Industrial Man: The Problems of Labor and Management in Economic Growth*, Cambridge (MA), 1960, espec. pp. 194 ss.; A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power Involvement and Their Correlates*, Nueva York, 1961, pp. 246 ss.; R. Leeds, «The Absorption of Protest: A Working Paper», en W. W. Cooper, H. H. Leavit y M. W. Shelly (eds.), *New Perspectives in Organization Research*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 115-135.

medida le come el terreno a la política. De acuerdo a esta concepción, las decisiones problemáticas de los casos individuales no deben ser politizadas, sino que han de quedar subsanadas en el marco de las instituciones burocráticas, lo que incluye a los tribunales. Esta regla descarga la vía política y apoya, al mismo tiempo, su función de generalización. Solo ella hace soportable la constante presión para la generalización de los intereses, exigencias y exposiciones que se experimenta en la acción política. Convertido en persona jurídica frente a la administración, el ciudadano es instado a diferenciar las decepciones y las reacciones; y es requerido para inclinarlas por la vía de los tribunales o por la de la política, según quiera criticar la ejecución de unos programas de decisión jurídicos o lograr una reprogramación. Debe efectuar él mismo aquella separación de roles que le corresponde al sistema: la separación de roles de asociado para la política y la administración.

Para la canalización de la reacción del público es significativo el modo en el que las decisiones vinculantes se encuentran con los intereses. Esto puede tener lugar, por una parte, mediante decisiones generales, principalmente leyes, que son publicitadas y que deben ser obedecidas por cualquiera en determinadas situaciones. Por otro lado, puede darse mediante determinadas notificaciones de la administración dirigidas al individuo y que le plantean premisas de decisión exclusivamente dirigidas a él. Ambos tipos de decisión, vistos desde los intereses del individuo, pueden favorecer o pueden suponer una carga. Así, según este esquema hecho a grandes rasgos, hay decisiones generalmente favorables, decisiones que de modo general suponen una carga, decisiones particularmente favorables y decisiones que en particular suponen una carga. Si contraponemos esta salida diferenciada de información de la administración con el interés del individuo en tanto principio selector y transmisor, entonces no cabe esperar una continuidad de la elaboración del flujo de información mediante los roles del público. La reacción misma contiene, más bien, una tendencia que en parte bloquea y en parte es selectiva, una tendencia que tiene una destacable significación estructural; y ello no en el sentido de que los «intereses privados» cubran ahora el «interés público». La sociología política debe dirigir su atención específica hacia este tipo de consecuencias de los dispositivos públicos de la democracia y del Estado de derecho, unas tendencias que permanecen latentes pero que son estructuralmente significativas.

Respecto de las decisiones generales hay que afirmar, ante todo, que frente a ellas no puede consolidarse ningún rol del público que sea un rol particular de la administración. Aquí la burocracia ofrece muy pocos puntos de partida para una acción cooperadora u opuesta del miembro individual del público. Aunque, debido a las consecuencias sacadas de las leyes, puedan darse procedimientos administrativos o judiciales, no

hay roles del público frente a la ley o dentro del proceso legislativo. La ley es experimentada por el público, pues, como premisa del comportamiento en otros roles y la reacción, si es el caso, tiene lugar de un modo puramente político. Por tanto, el filtro de los roles de la administración particulares y antepuestos fracasa aquí. Para reglamentaciones generales solo hay reacciones generalizadas. La ruptura de estas reacciones sucede, así, sin estructura de roles, en el espacio interior de la personalidad individual, en el de su campo de atención y en el de su despliegue de intereses. Esta vía de reacción, relativamente breve —pero que en algunas circunstancias se extiende a lo largo de todo un periodo electoral—, tiene su propia problemática. Esto es, en situaciones muy complejas —y allí donde se decide un número muy grande de cuestiones por la vía legislativa— puede llevar a la volubilidad del público y a que el proceso político padezca de una sobrecarga en lo que respecta a tomar la iniciativa. Desplaza la necesidad de estructuras, esto es, la necesidad de reducción de complejidad, hacia la política. En estas circunstancias cabe observar una comprensible tendencia a trastrocar las decisiones sobre leyes en problemas de interpretación, esto es, a desplazarlos, en tanto problemas abiertos, a la administración ejecutiva, frente a la cual el público tiene unos roles específicos; todo ello para desviar de este modo al menos una parte de la reacción hacia los procedimientos administrativos y los procesos de lo contencioso-administrativo. La carga directa del individuo mediante leyes es, por lo demás, y también por motivos técnico-legales, un fenómeno bastante raro. Prevalecen las leyes que deben llevarse a cabo dentro de la administración mediante actos administrativos favorables o que suponen una carga.

La diferencia entre favorecer y suponer una carga mediante actos administrativos tiene, en todo caso, sus consecuencias estructurales cuando el acto de desencadenar la ulterior elaboración de la información en el ciclo de la comunicación del sistema político queda confiado el individuo en sus roles de la administración. El individuo, pues, reacciona primariamente a las cargas y los favores en tanto quedan por debajo de sus expectativas. De este modo no surge una exposición completa de los intereses. Los favores particulares son, típicamente, cargas para la generalidad. Quien, sin embargo, se ve con unas cargas impuestas debido a los favores recibidos por otros, no tiene, por regla general, ni rol ni motivo suficiente como para notificarlo. Así, la atención es dirigida hacia determinadas cargas en virtud de las condiciones para estimular la continuidad de la elaboración de información, mientras que los favores particulares a expensas de lo común y general son aceptados sin resistencia. También los tribunales de lo contencioso-administrativo se ven conducidos a esta perspectiva distorsionadora, dado que estos solo pueden actuar a partir de una queja individual. Y resulta suficientemente significativo que la fi-

gura de un «defensor del interés público», que debería equilibrar esta carencia, no haya podido ganar significación práctica alguna. Las consecuencias para la generalidad se diluyen y pierden hasta tal punto que no cabe contabilizarlas. El principio de la «ponderación de intereses» favorece, como principio, los intereses materiales particulares del individuo[43]. Únicamente en su acumulación se hace visible la carga de todos después de un tiempo, por ejemplo, bajo la forma de un aumento continuo del volumen de los impuestos; y en ese momento no se puede ya remitir a determinadas decisiones del pasado. Una reacción política sigue siendo posible y se hace, finalmente, necesaria; pero no se orientará ya de acuerdo al descontento acumulado sobre los resultados sino más bien según determinadas decisiones fallidas que tienen carácter de causa. La capacidad de aprendizaje de un sistema así será escasa si esta carencia no resulta corregida en otro lugar, por ejemplo, mediante una planificación centralizada.

43. Cf., con más detalle, sobre este punto, N. Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung...*, cit.

25

ROLES POLÍTICOS DEL PÚBLICO

Pueden describirse como roles políticos del público aquellos roles que hay en el público y que están dirigidos a la política, esto es, que dirigen, desde el lado del público, la interacción entre los pertenecientes al público y los políticos. Llegamos con ello a un ámbito del sistema político que la teoría democrática clásica había intentado aprehender y concebir desde el concepto de representación[1]. Nosotros tenemos aquí en cuenta esta teoría únicamente en la medida en que afecta a los roles del público. El mejor modo en el que cabe caracterizarla es mediante el hecho de que esta acepta como teoría la simbólica de la dirección dominante de la comunicación. Su tema lo ve, por consiguiente, en el problema de la transferencia de expectativas, intereses y exigencias desde el ámbito del público al de la política y la administración, esto es, a los procesos de decisión del sistema político. Ve su tema, asimismo, en la transformación de los intereses privados en públicos, de los intereses particulares en generales, los cuales, mediante dicha transformación, quedan supuestamente implementados. Esta transferencia y cambio en la forma de los puntos de vista relativos a la decisión es, y permanece, un problema importante.

1. Sobre los precursores y sobre la formación de esta teoría de la representación o de las constituciones representativas, cf. *supra*, pp. 83 s. Sobre exposiciones más recientes, interpretadoras, modificadoras y restrictivas, cf., por ejemplo, G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie in 20. Jahrhundert*, Berlín, ²1960; U. Scheuner, «Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie», en *Festschrift für Hans Huber*, Berna, 1961, pp. 223-246; Íd., «Politische Repräsentation und Interessenvertretung»: *Die öffentliche Verwaltung* 18 (1965), 577-581; C. J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, Nueva York (NY), 1963, pp. 301 ss.; S. Landshut, «Der politische Begriff der Repräsentation»: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 9 (1964), 175-186; A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, Londres, 1964; M. Sobolewski, «The Voters' Political Opinions and Elections: Some Problems of Political Representation», en *Festschrift für Gerhard Leibholz*, Tubinga, 1966, vol. II, pp. 345-366.

Cuestión distinta es, empero, si esta concepción del problema es ya algo que haga posible una comprensión teórica adecuada.

En todo caso, no basta con explicar en forma de teoría la simbólica de la dirección dominante de la comunicación; ni basta con limitarse entonces a buscar los medios mediante los cuales se pueda realizar de la mejor manera posible una insistente comunicación a la política de intereses, exigencias y posturas valorativas del público. Reflejar y hacer presentes en la política los deseos del público, una transferencia fiel e idéntica, punto por punto, en el proceso de decisión no garantiza aún estabilidad alguna del sistema político; y deja, asimismo, sin clarificar, cómo tiene lugar a transformación de los intereses privados y particulares en los públicos y generales. En la necesidad de llegar a mayorías capaces de gobernar —y de limitar, en atención a ello, la representatividad de la representación— se anuncian otros intereses sistémicos. Estos intereses son hoy ampliamente reconocidos y tenidos en cuenta. La pasividad del público con la que nos encontramos, su aparentemente escaso interés en sus intereses y en el proceso de su representación es algo, en todo caso, que no ha pasado desapercibido. No obstante, dicha pasividad queda anotada como un hecho y es empleada para explicar una actividad de la política no prevista en las constituciones representativas; pero no se la concibe como una solución de determinados problemas sistémicos ni se concibe que funcionalmente tenga sentido. Estas observaciones y esta percepción de los hechos únicamente podían ser detectados como un debilitamiento y la modificación de la teoría de la representación. El fracaso de las constituciones representativas en numerosos países en vías de desarrollo deja claro que deben cumplirse presupuestos socio-estructurales muy complejos si es que la comunicación desde el público hacia la política realmente ha de ser institucionalizada como dominante y representativa. Que el concepto de representación no es ya suficiente como teoría es algo cierto. Comienza la búsqueda de otras orientaciones[2].

Una sociología política que proceda de la teoría de sistemas deberá comenzar de una manera mucho más compleja. En la versión que aquí defendemos, la teoría de sistemas postula una conexión variable de diferenciación dinámica de la sociedad, complejidad sistémica, diferenciación interna funcional y autonomía relativa del sistema político y de sus sistemas parciales. La simbólica de la dirección dominante de la comunicación y, en especial, la teoría de la representación presuponen todo esto sin explicitarlo. Y es que una comunicación por rodeos y que transcurre en círculo dentro del sistema político solo es posible cuando los roles políticos del

2. Véase, por ejemplo, S. M. Lipset, *Soziologie der Demokratie*, Neuwied, 1962, o G. A. Almond y S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton (NJ), 1963.

público están diferenciados dinámicamente en medida suficiente y cuando, al mismo tiempo, en el interior del sistema político, los sistemas parciales y roles individuales vienen diferenciados en el sentido de que elaboran y reducen la complejidad del sistema del conjunto, en sus ámbitos individuales y bajo diversos puntos de vista. También la separación entre público, política y administración es diferenciación funcional-estructural en este sentido. No cabe concebir esta diferenciación, en medida suficiente, con una simple contraposición entre sociedad y Estado, o entre intereses privados y públicos. Esta diferenciación no puede ser concebida suficientemente a menos que se elabore la diversidad de las perspectivas selectivas, la relación de ordenación de las premisas y los resultados de la elaboración de información, así como la complementariedad de los rendimientos funcional-específicos en el conjunto del sistema político. Solo de este modo puede hacerse visible que el proceder de la representación, al sobrepasar las fronteras entre sistemas parciales que hay entre el público y la política, permite efectuar una transformación del sentido y del contexto de elaboración de las informaciones políticamente relevantes.

Para ulteriores consideraciones, tomaremos dos puntos de vista que no pueden ser tratados por la teoría de la representación. El primero conecta con el problema de la diferenciación dinámica y se refiere al modo de formación de los intereses y conflictos, que son introducidos e integrados en el sistema político por la vía de los roles del público mediante procesos de representación. El segundo concierne la diferenciación funcional de los roles del público.

La diferenciación dinámica de los roles políticos del público significa que su función —sobre todo la de proporcionar apoyo político y articular los intereses y exigencias— es movilizada en relación con la sociedad y con las instituciones político-administrativas. Esto es, queda sometida a votación. La estabilidad del sistema político queda así apoyada justamente en la variabilidad de sus fundamentos en la sociedad, y no ya en su invariabilidad. Si con ello la movilidad y la alterabilidad, posibilidades de la decisión y del cambio de rol, se convierten en fundamentos de la continuidad del sistema político, entonces han de estar presentes como condición previa. La movilización política del público no se hace tolerable, con sentido y necesaria hasta el momento en que los restantes ámbitos han alcanzado una medida correspondiente de multiplicidad de roles, de especificación y movilidad de estos. Un incremento de la movilidad política, por el contrario, resulta arriesgado cuando la movilidad general de la sociedad no lleva el mismo paso por motivos económicos, culturales o de otra índole[3].

3. La «revolución de las expectativas crecientes» y el que se hagan inseguras las condiciones fluctuantes del apoyo político en muchos países en vías de desarrollo consti-

Así pues, si la sociedad —bajo el punto de vista que se quiera— está dividida primariamente en grupos de personas orientados de manera funcional-difusa; y si estos grupos se sienten conectados para, más o menos, todas las cuestiones de la vida, entonces la movilización de la participación en el sistema político lleva únicamente a que los grupos pongan los roles políticos de sus miembros al servicio del interés que tienen en su propia existencia y continuidad, así como a ponerlos al servicio de sus metas grupales[4]. Se llega entonces a una arriesgada integración vertical o «pilarización»[5] de los roles sociales y políticos. Entre los pilares de concepciones vitales e intereses —integrados en sí mismos pero mutuamente contrapuestos— prevalece un escaso contacto y poca movilidad. Transitar de un orden grupal a otro en determinadas situaciones o para perseguir fines específicos no resulta posible o, en todo caso, se le ponen muchas dificultades. Si entonces se forman los correspondientes roles dirigidos a la política, entonces estas oposiciones son llevadas a la política y, mediante sus condiciones de comportamiento, se ven transformadas en un conflicto por el acceso al poder político, esto es, quedan agudizadas. Si las divisiones de intereses más importantes y los frentes de conflicto quedan representados de este modo en la política —lo que puede ocurrir a través de los partidos relativos a una cosmovisión, de los partidos de grupo o de intereses— entonces será de suponer que la lucha política acentúe y agudice los conflictos de la sociedad, en lugar de desorientarlos a través de frentes de conflicto transversales, «puramente políticos», y facilitar con ello una solución. Cuantos menos temas de conflicto y menos partidos haya, tanto mayor será el peligro de que la sociedad se configure continuamente en frentes desgarradores en todas las cuestiones, que pueden incendiarse, por ejemplo, en torno a oposiciones religiosas, a diferencias lingüísticas, nacionales o tribales, las cuales posteriormente, con ayuda de la política, se extenderán a todos los problemas decisivos. Una representación fiel de las oposiciones sociales en la política plantea problemas difíciles y frecuentemente insolubles en la integración y la creación de consensos[6].

tuye un ejemplo de este problema. Con razón duda, por tanto, S. P. Huntington de que se pueda celebrar la movilización del público político en los países en vías de desarrollo como, en sí mismo, un índice de un (progresivo) desarrollo político. Cf. «Political Development and Political Decay»: *World Politics* 17 (1965), 386-430.

4. En la teoría de Almond de la conexión entre democracia y cultura política, este fenómeno queda aprehendido bajo el concepto de *isolative political culture*. Véase G. A. Almond y S. Verba, *op. cit.*

5. Sobre este concepto que proviene de la sociología neerlandesa y su significado para la política, cf. G. Geismann, *Politische Struktur und Regierungssystem in den Niederlanden*, Fráncfort d.M./Bonn, 1964, pp. 85 ss., sobre la base de J. P. Kruijt, *Verzuiling*, Zaandijk, 1959.

6. Este parece ser uno de los motivos por los que la ley electoral proporcional en la sociedad neerlandesa, tendente de todos modos a la pilarización, presenta dificultades políticamente visibles. Véase la exposición en G. Geismann, *op. cit.*

Esto no quiere decir que un orden de sociedad así estructurado no pueda soportar ningún tipo de movilidad política ni diferenciación dinámica alguna de los roles políticos del público, sino que los problemas de esta movilización, en ese caso, deben ser interceptados y apaciguados en la política. Si las tendencias de la sociedad a la pilarización son fuertes, entonces la política no puede ser institucionalizada como tratamiento de conflictos, o solo puede serlo de manera notablemente atenuada. Un intento de solución es emprendido por los sistemas proporcionales que antes hemos abordado[7]. Estos le prometen una parte proporcional del poder a todos los grupos políticamente relevantes y, en la práctica, desactivan el principio mayoritario como modo de decisión en conflictos. Asimismo, muchos países en vías de desarrollo, con una diferenciación social y una movilidad mucho menores, deben descargar la política de material conflictivo de una manera aún más decidida. Cuando han de configurarse roles políticos del público que son móviles, estos países deben organizar los procesos políticos desde puntos de vista relativos a la integración, y esto invita a un sistema monopartidista[8]. De este modo, se priva a los roles políticos del público de la movilidad de su objeto, es decir, de la posibilidad de elegir, y con ello se le quita severidad al problema.

Con todo, tampoco los sistemas con un grado más elevado de diferenciación social y política de roles pueden dar lugar a una representación exacta —esto es, a ninguna correlación precisa— entre constelaciones de intereses en la sociedad y agrupamientos políticos de fuerzas. Precisamente porque es imposible pueden estos sistemas poner el conflicto puramente político como mecanismo minimizador de problemas. Con la multiplicidad de situaciones de interés específicas de un rol y con la fluctuación de los procesos que activan, resulta imposible un reflejo de esta situación. Sobre esta base, la política no podría producir rendimiento organizado alguno. Debe y puede ganar una autonomía relativa frente a los conflictos de la sociedad; y debe organizar su propio conflicto según los criterios específicamente políticos de la lucha por el poder, apropiándose, según las circunstancias, de este o aquel impulso de la sociedad, de este o aquel material de intereses. Los procesos políticos y sociales —nótese— deben seguir siendo susceptibles de correlación[9]; pero la

7. Cf. *supra*, pp. 247 s.

8. Véase, a este respecto, las recomendaciones de S. P. Huntington, art. cit., sobre la función integradora de los sistemas monopartidistas africanos cf., asimismo, R. Schachter, «Single-Party Systems in West Africa»: *The American Political Science Review* (1961), 294-307, reimp. en H. Eckstein y D. E. Apter (eds.), *Comparative Politics: A Reader*, Nueva York/Londres, 1963, pp. 693-705. Esta integración de la sociedad a través de un partido no ha de ser confundida, naturalmente, con la integración vertical de grupos y partidos, esto es, con el fenómeno de la pilarización.

9. También T. Parsons, en «'Voting' and the Equilibrium of the American Political System», en E. Burdick y A. J. Brodbeck (eds.), *American Voting Behavior*, Glencoe

correlación misma debe convertirse en objeto de decisión política. No viene dada como algo invariable sino que sigue siendo dependiente de la situación, del azar, de las destrezas de los participantes y de los recursos de los que, en cada caso, dispongan los opositores. Y sigue dependiendo, asimismo, de cuáles sean las alianzas que se muestren sólidas y de por cuánto tiempo lo hagan.

En estas circunstancias, gana una especial significación el problema de con qué roles y con qué oportunidades diferentes puede el público tomar parte en el juego político. Una representación «justa» ni ha de alcanzarse ni tiene sentido cuando la estructura de la sociedad se apoya primariamente en los roles y no en las personas. Una noción tan simple sobre el criterio no resuelve el problema descubierto en el vínculo entre sistema político y sociedad. Sin embargo, la problemática que viene referida con lo anterior reaparece en los problemas de la adecuada diferenciación de los roles políticos del público y de las posibilidades de interacción comunicativa entre el público y la política. Ciertamente, solo mediante este tipo de diferencias de roles no pueden ser resueltos los problemas socioestructurales planteados en la construcción de la sociedad y de su sistema político. Sin embargo, cuando, a través de una creciente movilización de la sociedad, se inicia una recolocación del sistema político sobre la base de la estabilización a través de un comportamiento de rol variable, deben encontrarse formas más móviles y diferenciadas para la coordinación de público y política que las de la mera representación.

Frente a la política, quienes pertenecen al público pueden adoptar una multiplicidad de roles diversos, más o menos claramente delimitables entre sí. Para obtener un panorama a grandes rasgos, cabe dividir estos roles en tres grupos funcionales: observación disciplinadora, provisión de apoyo político y articulación de intereses y exigencias[10]. Mientras que en

(IL), 1959, pp. 80-120 (92 s.) señala que «la implicación del voto con los grupos solidarios en la sociedad sucede de manera tal que, aunque haya correlación, no hay correspondencia exacta entre la polarización política y otras bases de la diferenciación». En cualquier caso, Parsons parece aquí, influido por la ciencia de los análisis electorales de Estados Unidos, valorar en demasía el momento de la solidaridad grupal de tipo sentimental y personal. Si tuviera este significado, entonces la política apenas podría distanciarse, se llegaría a una pilarización.

10. Los autores que se orientan según el modelo de *input/output* distinguen, en su mayor parte, solamente roles que contienen efectuaciones activas de comunicación, a saber, la exigencia y el apoyo. Véase, por ejemplo, D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York/Londres/Sydney, 1965, pp. 37 ss.; G. A. Almond, «A Developmental Approach to Political Systems»: *World Politics* 17 (1965), 183-214; W. C. Mitchell, *The American Polity: A Social and Cultural Interpretation*, Nueva York/Londres, 1962 (que introduce un *input* más, los «recursos»). En todo ello, no se valora suficientemente la efectividad pasiva de la mera observación. Por lo demás, en todos estos casos no se trata de un *input* que la sociedad introduzca en el sistema político, sino de un proceso interno dentro del sistema político al que ya pertenecen los roles del público.

sistemas políticos muy simples es pensable que estos tres tipos de roles coincidan —pues todos viven conjuntamente todo y proporcionan apoyo debido a rendimientos que satisfacen— en relaciones más fuertemente diferenciadas, estas funciones deben ser separadas entre sí mediante roles y han de ser equilibradas en una compleja relación de interdependencia funcional.

Quienes pertenecen al público pueden tomar parte en el drama, para ellos montado, de la política como *observadores*, como lectores de periódicos, radioyentes, telespectadores o asistentes a una reunión. Estos roles se corresponden con la acción simbólico-expresiva en la política. El solo hecho de saberse observados obliga a los políticos a obrar tomando en consideración al público. Pues ciertamente no todos los pliegues de su existencia y todos los meandros de sus tácticas están de cara a la esfera pública y están arreglados en su aspecto para presentarse ante los ojos del público.

Sin embargo, la acción política debe ser expuesta públicamente de algún modo, y esta exposición se sitúa bajo la exigencia de permanecer siendo consistente y digna de confianza. En esta medida, a través de la observación, se ejerce un tipo de influencia, aunque no en el sentido de una influencia efectiva de cara a un fin y que asegure una meta.

Dado que la política es extremadamente compleja y que no puede ser seguida en detalle por parte del observador, que tiene otras cosas que hacer, y dado que el observador sabe que no puede ver entre bastidores, hay ciertas informaciones sintomáticas que adquieren una significación decisiva. Así, lo mismo que los políticos tantean al público en busca de síntomas de una presunta voluntad del electorado[11], igualmente el público, dentro de sus roles de observador, está atento a los síntomas de la fiabilidad. No tiene la suficiente información ni una capacidad de juicio formada como para poder valorar apropiadamente cada rasgo de la política, pero sí que puede formarse un juicio más o menos apropiado, más o menos racional, sobre la fiabilidad de las personas. Con ello, el público no ejerce ningún control objetivo —en cuanto a su contenido— de la gestión política, sino solo un control simbólico simplificado de su confianza en el gestor. A ello pertenece el que, en caso de una quiebra de la confianza, reaccione de una manera en extremo acerada y que el político, o el partido que le apoya, resulten descalificados. El alto riesgo de la confianza en los procesos que no se conocen encuentra su expresión en lo drástico de la reacción a informaciones sintomático-desacreditadoras[12]. Sería errado

11. Cf., a este respecto, *supra*, pp. 240 s.

12. Cabe hacer la misma observación, por lo demás, respecto de los políticos y los cargos de la administración. En este punto, es excelente el trabajo de A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto, 1964.

exigir aquí justicia, ponderación de la culpa o indulgencia al juzgar pecados menores.

Sin duda, la sensibilidad de la confianza del clima político varía de un país a otro. La sensibilidad de la esfera pública británica, por ejemplo, no ha sido alcanzada, ni de lejos, en la República Federal Alemana. Incluso políticos que malemplean su posición para actos de revancha personal pueden aquí seguir gobernando. Esto puede tener diferentes razones; pero significa, en efecto, que el mero observar actúa de manera poco disciplinada y que deben surgir otros roles del público —por ejemplo, los del exigir interesado y la concesión concreta de consenso— para definir el marco de acción de la política.

Dado que los ámbitos de vivencia de los políticos y de los roles del público están delimitados y se encuentran muy alejados entre sí, se hacen necesarios sistemas especiales que medien entre ellos. Esta tarea queda asignada principalmente a los llamados «medios de comunicación de masas», la radio y la televisión[13]. Tienen, en este contexto, la función de garantizar la permanencia y pasividad del observar, contribuyendo con ello a la forma específica de estos roles especiales del público.

A través de los medios de comunicación de masas, la función de observar queda separada de la necesidad de presencia en persona y, con ello, también de la votación relativa a tiempos y plazos. Se mantiene, así, incluso, siendo independiente de los motivos individuales y de otro tipo de obligaciones de rol. La observación ininterrumpida, la acción político-administrativa y el efecto disciplinador de tal observación pueden así quedar asegurados con independencia de si alguien tiene tiempo y ganas de recibir informaciones políticas. Y pueden quedar igualmente asegurados con independencia de cuándo alguien tiene tiempo, ganas y de quién los tenga, ya sea en el tren de cercanías o en el desayuno, en la pausa del congreso o en las noticias de la tarde o en la susurrante comunicación de los esposos leyendo el periódico. La sujeción y la dispersión indeterminadas de las noticias mediante los medios de comunicación de masas ahorra, pues, una sincronización concreta de roles políticos y ro-

13. Visto globalmente, es evidente que los medios de comunicación de masas no tienen únicamente esta función. En tanto sistemas concretos, operan multifuncionalmente y es justo esto lo que constituye la solidez de su existencia y lo que les da base para satisfacer funciones específicas. En el sistema político, por ejemplo, tienen además la función de fabricar síntomas de la voluntad de los electores. Asimismo, ha de pensarse en funciones no políticas de tipo económico, empresarial y cultural. El centro de gravedad en esta agrupación de funciones puede desplazarse y la relación de mezcla puede tener una apariencia muy diversa en el caso individual. La prensa puede hacer negocio de publicitar como entretenimiento los escándalos de la política. Puede emplear un tono distinguido y buscar influencia política en determinados estratos, o impulsar el comentario instruido de los acontecimientos políticos como fin en sí. Puede, como prensa de partido, promover la propaganda electoral y satisfacer una medida mínima de condiciones colaterales económicas y culturales.

les del público, que no sería posible, o lo sería muy esporádicamente, en sociedades diferenciadas; y garantiza, justo mediante esta indiferencia frente a singularidades, el ejercicio continuo e idéntico de la función de observar. Se trata aquí de un ejemplo de que en órdenes sociales fuertemente diferenciados deben encontrarse formas más fuertemente generalizadas de coordinación de situaciones, planes temporales, obligaciones de rol e intereses.

Con la permanencia, los medios de comunicación de masas aseguran, al mismo tiempo, la inevitable pasividad del rol de espectador. No puede oponerse inmediatamente, ni preguntar, ni decir su opinión, ni protestar, al menos no frente a la fuente de información. La comunicación es unilateral por razones técnicas y, por tanto, obvias. El observador queda así especializado en observar. Las limitaciones que debió asumir con los roles activos pueden, por tanto, olvidarse. Para su actividad política, queda remitido a otros roles.

Sin embargo, este tipo de roles activos también deben venir dados. Mucho del impulso crítico queda, en todo caso, estancado en el observar; en particular cuando las informaciones vienen dadas como cada vez nuevas e inmediatamente desechadas. Esto fascina y adormece[14]. Uno se acostumbra incluso al permanente sentimiento de crisis que los medios de comunicación de masas sugieren y mantienen. Uno se abona a los estados de emergencia y aprueba lo que parece necesario para eliminarlos. Así, el rol de puro observador absorbe muchas tensiones y necesidades de acción[15]. Y, sin embargo, el observador perdería su sentido y su función disciplinadora si no hubiera esa posibilidad de reacción activa. El observador sería tratado como una cosa y quedaría frustrado. Debe haber disponibles, por tanto, posibilidades de tránsito a otra constelación de roles, con otras oportunidades y limitaciones. Y ambos roles, los pasivos y los activos, deben ser mutuamente acordados desde algunos puntos de vista, por ejemplo en la temática autorizada.

Para la actividad política hay una multiplicidad abierta de posibilidades de comportamiento que solo en parte está consolidada en forma de roles[16]. De manera característica, el comportamiento político ocasional,

14. Estas observaciones se aplican, naturalmente, a la prensa libre de las democracias occidentales. Frente a ella, la prensa de exhortación y promulgación de los sistemas ideológicamente integrados es tan aburrida que se hace interesante de nuevo justamente por el hecho de que debe ser leída con mucha atención, entre líneas y tras ellas, para obtener información.

15. Investigadores inspirados por el psicoanálisis se explican este efecto como satisfacción sustitutoria mediante la participación simbólica en el drama del proceso político. Véase, por ejemplo, M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana (IL), 1964, *passim*, por ejemplo, p. 9.

16. Aquí, como en otros casos, hemos de guardarnos del error de ver todo comportamiento social en contextos de roles. El que los modos de comportamiento deban ser reuni-

incluso el acumulativo e interesado no es vivido como parte integrante de un rol político específico. Es el caso, por ejemplo, de la discusión política en la tertulia con colegas del trabajo, o en la familia, los acentos políticos de un discurso hecho desde un púlpito o una cátedra, los comentarios subsiguientes a las observaciones políticamente relevantes en los círculos de amigos, etc.; en definitiva, de todo lo que contribuye a la formación de la opinión política. La ciencia empírica de los análisis electorales tiene la significativad de darle renovada fuerza a aquellas actividades formadoras de opinión que se conocían desde hacía mucho tiempo; pero ella misma no ha podido certificar ningún rol social fijo para la actividad de comunicación densificada y políticamente influyente del *opinion leader*[17].

Esto no es casualidad. Asumir un rol social implica la visibilidad y consistencia de un contexto de acción mayor, que incluye el pasado y el futuro, y que por tanto implica responsabilidad[18]. La acción debe ser intercalada en otros roles y ha de ser esperable de manera fiable. En un orden de sociedad que tiene un sistema político dinámicamente diferenciado conforme a roles encontramos que todo rol político debe adaptarse con sentido a este sistema. Sin embargo, la influencia en el proceso elemental, y de grupos pequeños, de la formación de opinión política se apoya en amplia medida en medios no políticos que no admiten ser dinámicamente diferenciados. Se apoya, así, en la difusa proximidad social y en la confianza fundada a través de ella, en la capacidad personal de causar impre-

dos en un rol y hayan de ser vividos como socialmente plenos de sentido y proyectados, así como el que deba rendirse cuenta de ellos o, por el contrario, que su contexto pueda permanecer latente y ser ignorado, está más bien condicionado por la estructura del sistema social de cada caso, que es el que posibilita una distribución selectiva de atención e inatención y que, en virtud de ello, hace posible la integración. La sociología de las organizaciones se ha topado con este estado de cosas. Véase, por ejemplo, A. W. Gouldner, «Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles»: *Administrative Science Quarterly* 2 (1957-1958), 281-306 y 444-480.

17. *Opinion leader* es alguien que pretende de sí que, comparativamente, se acuda más a él que a otros en cuestiones políticas para recibir consejo, o alguien que (¡!) ha tratado de ganarse a otros recientemente para sus ideas políticas. Cf., a este respecto, sobre todo, P. F. Lazarsfeld, B. R. Berelson y H. Gaudet, *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*, Nueva York, ²1948 (trad. alemana, *Wahlen und Wähler: Soziologie des Wahlverhaltens*, Neuwied, 1964); E. Katz y P. F. Lazarsfeld, *Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communication*, Glencoe (IL), 1955; B. R. Berelson, P. F. Lazarsfeld y W. N. McPhee, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago (IL), 1954, espec. pp. 109 ss.; y a este respect, E. Burdick y A. J. Brodbeck (eds.), *American Voting Behavior*, Glencoe (IL), 1959, *passim*, espec. pp. 337 ss.; E. M. Rogers y D. G. Cartano, «Methods of Measuring Opinion Leadership»: *Public Opinion Quarterly* 26 (1962), 435-441. Las dificultades metódicas y objetivas que alberga este concepto descansan, en amplia medida, en que no señala ningún rol social inculcado, con límites fijados, a la conciencia.

18. Véase, a este respecto, D. Claessens, «Rolle und Verantwortung»: *Soziale Welt* 14 (1963), 1-13; reimp. en Íd., *Furcht und gesellschaftlicher Druck und andere Aufsätze*, Dortmund, 1966, pp. 102-115.

sión y en la soltura al exponer, o en el estatus social —como quiera que esté fundado—. El proceso de formación de opinión política vive aquí de rendimientos de ordenación que son producidos en otra parte en la sociedad y que no pueden quedar plenamente incluidos en el sistema político[19].

Vista desde la perspectiva del individuo, la actividad carente de roles puede ser mucho más efectiva que la percepción de sus propios roles políticos como, por ejemplo, con el ejercicio de su derecho al voto. Puede, con ello, potenciar su efectividad, al menos mientras los demás no se vuelvan activos en la misma medida. Este efecto de refuerzo, sin embargo, depende en amplia medida de que otros ciudadanos perciban roles propios en el sistema político o que, en todo caso, tengan acceso a tales roles, esto es, que puedan elegir ser miembros de un partido o ayudantes voluntarios en campañas electorales, que puedan elegir la pertenencia a una asociación de intereses o que puedan adoptar otros roles de contacto en el sistema político. En efecto, como reflejo del hecho de que el sistema político está dinámicamente diferenciado en el nivel de los roles y de que la política misma debe ser ejercida en roles firmemente delimitados y organizada cada vez más como trabajo, encontramos que también los modos de comportamiento complementarios pasan a estar bajo la presión del rol. Los ciudadanos deben aprender, en un proceso de adopción de roles implícitos, las condiciones de la intervención con sentido y deben adaptarse a ellas. De lo contrario, no serán entendidos ni tenidos en cuenta por parte de los políticos. Esto vale tanto para electores como para quienes escriben cartas al director; tanto para gente que recoge firmas para una iniciativa popular como para manifestantes; y para miembros de un partido que protestan contra el rumbo seguido por la cúpula lo mismo que para visitantes que desean hablar con un diputado.

Los roles complementarios que conectan al público con la política tienen que cumplir dos funciones diferentes: articular intereses, expectativas y exigencias, por una parte, y proporcionar apoyo político por otra. Los sistemas políticos pueden, por tanto, distinguirse según si logran —y en qué medida— diferenciar estructuralmente los roles del público según el criterio de estas funciones, esto es, poner la comunicación de intereses y exigencias, por una parte, y de apoyo político, por otra, en roles en cada caso diferentes.

19. El hecho de que este tipo de órdenes de influencia funcionalmente difusos domina en sociedades simples y que en ellas es presupuesto para el carácter decidible de los problemas, es algo que hemos visto anteriormente, pp. 51 ss. El caso del *opinion leader* indica que tampoco los órdenes sociales fuertemente diferenciados y altamente complejos pueden privarse completamente de aquellos mecanismos simples de reducción de complejidad. Y muestra igualmente que también aquí cumplen su función los procesos tradicionales, informales y que estructuralmente no han de ser ordenados de manera precisa; y la cumplen aunque sea a la sombra del edificio del sistema.

Una diferenciación como la descrita puede ser alcanzada haciendo que el *derecho a decidir* sobre el apoyo político con un «sí» o un «no» se vea reconocido formalmente y sea ejercido en un rol particular, a saber, el del derecho político al voto. El derecho político al voto no solo separa el rol de elector de otros roles no políticos de este[20] —una separación llevada a efecto mediante la abstracción de los temas electorales, así como mediante el carácter general, igual y secreto del voto— sino que separa también de otros posibles roles políticos del público. Es el caso, en especial, de los roles para promover intereses. La elección política ofrece pocas ocasiones para la comunicación de intereses y deseos de decisión, personales o de grupo. Obliga a una fuerte abstracción y generalización de la comunicación, dado que solo puede elegirse entre muy pocas alternativas, de tipo personal u objetivo, que están previamente formuladas. El elector, por tanto debe abstraerse en gran medida de sus motivos individuales cuando se acerca a la urna electoral. Esto no significa, sin embargo, necesariamente que estos motivos sean reprimidos y que no puedan ser vividos en el sistema político. Con todo, son rechazados en este lugar, el de la elección política, y son remitidos a otros roles posibles para llevar adelante intereses que no tienen relación directa con la garantía de apoyo político, esto es, que quedan remitidos a influencias enfocadas sobre «relaciones», a campañas de opinión, a la participación en asociaciones de intereses, etcétera.

Una diferenciación así le da diferentes oportunidades a ambos tipos de rol y los somete a diferentes restricciones. La influencia por la vía de la elección política está legalmente asegurada y llega hasta el sistema burocrático de la administración. En las elecciones, se decide sobre la ocupación de los puestos del poder legislativo y, frecuentemente, también del ejecutivo. Por otro lado, para el elector tomado individualmente, esta influencia es mínima y tiene un efecto muy indeterminado en la praxis de decisión de la burocracia. No le compensa, pues, al individuo, emplear un coste de tiempo, esfuerzo e información para proporcionarse una correcta decisión sobre el voto. Quien calcule racionalmente la movilización de sus fuerzas, preferirá permanecer desinformado y decidir en la elección política de manera irracional (y al revés, por tanto, una decisión electoral «lo más racional posible» le será presentada al individuo, por parte de la sociedad, como una acción irracional)[21]. Frente a ello, la prosecución política de intereses se presta mucho mejor a estar en consonancia con específicas situaciones de motivos y anhelos de decisión. Esto compensa, pues, en mayor medida, el empleo de tiempo, esfuerzo e

20. Hemos tratado esta diferenciación dinámica en el marco del capítulo 10.

21. Cf., a este respecto, en detalle, A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, 1957, pp. 207 ss., espec. pp. 240 ss.

información. Sin embargo, por otro lado, esta promoción de intereses no resulta ya inmediatamente legítima, por lo que a los costes de información y cálculo han de añadirse los de la influencia, por ejemplo, los del mantenimiento de una red de buenas relaciones o de una burocracia asociativa.

El *sentido de esta separación entre roles de apoyo y roles de promoción* no consiste, empero, en que al público le quede abierta la elección entre dos canales de influencia diferentes y que en cada uno de ellos se distribuyan diferentes ventajas e inconvenientes. La separación mantiene la complejidad y autonomía en otros ámbitos del sistema político. Lo que se impide o dificulta es un intercambio directo de satisfacción de exigencias a cambio de apoyo político. Si el ciudadano estuviera frente al político solo en un único rol, donde tuviera que formular exigencias al tiempo que garantizar o negar apoyo, se impondría una transacción al modo de un trueque. La política podría recibir apoyo solo para la confirmación de determinadas decisiones. Es decir, no podría ser separada de la administración. Quedaría fijada en sus fronteras con el público y no ganaría una posición generalizada que posibilite una mediación entre intereses en la política. Si las relaciones entre el público y la política quedan concentradas en un solo rol, resulta en la práctica inevitable sustraerle al público la decisión real sobre el proporcionar o denegar apoyo político; y se hace inevitable restringir la notificación de apoyo político a manifestaciones ocasionales de aclamación, con el objetivo de mantener la necesaria autonomía de la elaboración político-administrativa de problemas. Una separación de los roles de apoyo y de los roles de promoción permite, *por el contrario, darle al público la posibilidad de elegir entre el «sí» o el «no»* en relación a determinadas personas, grupos o programas de la política, manteniendo, sin embargo, la autonomía de la política. Así ocurre puesto que aquí el proporcionar o denegar apoyo político no puede conectarse directamente con la satisfacción de determinadas exigencias sino que, al contrario, solamente es posible una relación de intercambio muy fuertemente generalizada, a saber, un apoyo globalmente proporcionado a cambio de una satisfacción genérica. También en este punto cabe observar que la creciente complejidad del sistema global únicamente puede ser alcanzada a través del reforzamiento de la autonomía de los sistemas parciales, de una diferenciación de roles más intensa y de una generalización de las relaciones de comunicación e intercambio entre los sistemas parciales.

Sin embargo, esta separación entre roles de apoyo y de promoción no puede excluir su conexión mutua. Las experiencias en un rol deben, por principio, ser transferibles a los otros. De lo contrario, ambos roles no podrían pertenecer a un único sistema. Además, en la praxis de reforzamiento de los roles de promoción del público se forman asociaciones de intereses que buscan la influencia política y pugnan, por tanto, por

llegar a un nivel superior, a un intercambio de satisfacción de exigencias a cambio de apoyo.

Este tipo de acuerdos pueden determinar las decisiones políticas concretas en mayor o menor medida[22]. Con todo, la separación entre roles de promoción y roles de apoyo sigue operando aquí. Solo de una manera muy incierta e indeterminada pueden las asociaciones de intereses ofrecer votos a cambio al modo de un trueque. Solo muy pocas organizaciones, las que cierran filas, estarían efectivamente en disposición *to deliver the vote*[23]. Igualmente, los partidos únicamente pueden aceptar determinados programas de decisión para el caso de su victoria electoral y, cuando hay una multiplicidad de partidos, solo para el caso de que puedan abrirse paso en las negociaciones de coalición. El trueque se diluye, pues, en un intercambio de esperanzas no garantizadas. A ello se añade que las asociaciones de intereses se ven requeridas para elaborar los mismos intereses que representan, para ligarlos y cribarlos, para generalizarlos y reforzarlos, para darles un revestimiento de bien común y para reducirlos a lo que, de manera realista, cabe alcanzar. Posiblemente, se ven requeridas incluso para fabricar intereses defendibles de acuerdo al criterio de la situación política y de sus posibilidades[24]. En definitiva, deben tomar a la política una parte de su trabajo. Así pues, la influencia de las asociaciones de intereses parece consistir hoy menos en operaciones de trueque o en amenazas y más en que, en primer término, son capaces de ayudar a la política en la reducción de su complejidad. El traslado de eventuales relaciones de intercambio a este nivel presenta, pues, evidentes ventajas. Por otro lado, no ha de negarse que esta solución de problemas desfigura la igualdad de los pertenecientes al público y ofrece abun-

22. Cf., en especial para la actividad política de las asociaciones, K.-H. Diekershoff, «Aufsätze zur empirischen Ermittlung von Verbandsmacht und Verbandsaktivitäten während des Wahlkampfes»: *Soziale Welt* 16 (1965), 319-338.

23. De la praxis estadounidense se dice también que son raras las amenazas de las asociaciones de intereses acerca de sanciones en la elección política y que, incluso, son vistas como una falta de táctica. Cf. L. W. Milbrath, «Lobbying as a Communication Process»: *Public Opinion Quarterly* 24 (1960), 32-53. «Cuando los portavoces de los grupos de presión amenazan con represalias en las urnas, como alguno imprudentemente hace de vez en cuando, normalmente apuntan al legislador con una pistola descargada», comenta V. O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, 1961, p. 522.

24. El que también en las asociaciones de intereses se forman oligarquías de asociación, que retiran al individuo la articulación de sus intereses, es un fenómeno ampliamente comentado. Véase una buena investigación de un caso particular en O. Garceau, *The Political Life of the American Medical Association*, Cambridge (MA), 1941. Por lo demás, no pocas veces se da el caso de que los interesados no reconocen ya sus intereses después de que estos hayan sido elaborados. Las personas interesadas que están particularmente bien situadas buscan, por tanto, evitar la mediación de la asociación y dar lugar a un contacto directo con políticos prominentes. Véase, por ejemplo, lo que afirma F. Hunter, *Top Leadership, U.S.A.*, Chapel Hill (NC), 1959, p. 149.

dantes oportunidades a los intereses organizados —y estos no son necesariamente al mismo tiempo los más importantes o justificados—.

Las ventajas de una separación de roles para el apoyo político y para la articulación de intereses y exigencias son en amplia medida independientes del modo en que son ordenados los procesos políticos. Estas ventajas pueden ser cosechadas sobre todo en sistemas multipartidistas, pero también los sistemas monopartidistas, que no someten el apoyo político a elección política, crean para su expresión roles y ocasiones específicas. Y es que la disposición al apoyo político del régimen, si no puede ponerse a prueba en la decisión libre del público, debe ser demostrada de una manera particularmente convincente. Dicha disponibilidad no puede, en este caso, venir cargada con exigencias o condiciones, no puede ser formulada como «sí, pero», o como un «sí, a condición de que». Y sin embargo, también en los sistemas monopartidistas son inevitables ciertas exposiciones de intereses a través del público. No obstante, deben entrar en la política por otra puerta, por ejemplo, mediante miembros individuales del partido, mediante gremios locales u órganos de autogestión industrial y deben presentarse, en adelante, no como intereses privados, sino como una versión especial de una sección del interés público. Con mayor nitidez que en los sistemas multipartidistas, se evita en los sistemas monopartidistas una afirmación de la política al modo de un trueque, pues aquí se da un peso aún mayor a la autonomía de la política frente al público.

26

ENROLAMIENTO

El modelo analítico general de un sistema político funcionalmente diferenciado, que esbozamos en el capítulo 12, solo tiene en cuenta relaciones de rol y procesos de comunicación. Visto desde la perspectiva de la pregunta por los presupuestos para la continuidad de un sistema político diferenciado, se hace patente que este modelo es incompleto. No todos los rendimientos requeribles para el mantenimiento de un sistema político vienen producidos mediante roles de este sistema. Así, ya puede estar ampliamente introducido el proceso de formulación de fundamentos de la decisión políticamente tolerables, ya puede haber roles particulares del público y procesos políticos abandonados y, con ello, facilitados. Esto solo no basta. En el capítulo anterior hemos visto que la diferenciación dinámica funcional de los roles del público presupone procesos psíquicos y sociales de reducción de complejidad que transcurren fuera del sistema político, que dependen, por tanto, de un orden psíquico y social preestructurado. A ello se añade otro punto, que queremos tratar aquí, a saber, que la diferenciación dinámica del sistema político solo puede ser llevada a cabo en el nivel de la formación de roles, pero los roles, de algún modo, deben ser ocupados por personas que actúan. Esta ocupación no resulta problemática para los roles mismos del público, pues al público pertenece todo el mundo. Por el contrario, para los roles político-administrativos se requiere una selección a partir del público, puesto que estos roles presentan requisitos mayores y mas específicos. La pregunta es cómo tiene lugar esta selección.

Los roles del público que resultan ya reconocibles como tales están ya especializados en determinadas funciones, a saber, en funciones de articulación de intereses y requisitos situadas en muy diversos niveles de sentido y vías de contacto. Con esta contribución, viene otorgado un consentimiento al consenso, esto es, queda garantizado el crédito con el que

puede trabajar el sistema político. Esta regla del consentimiento, sin embargo, solo tiene sentido si previamente se ha implementado una elemental división del trabajo, esto es, cuando el mismo interesado y que da su consentimiento no es quien dirige los tratos. Hemos tratado esta división del trabajo anteriormente desde el aspecto estructural de la diferenciación vertical[1]. Aquí ha de ser observada desde otro punto de vista, a saber, el de la movilidad personal.

Si determinados roles de dirección de los tratos deben ser dinámicamente diferenciados, entonces una parte del público debe ser llevado a roles particularmente definidos. Para estos roles tienen validez, entonces, condiciones específicas de entrada y salida, reglas específicas para la condición de miembro de una organización formal, que no conciernen en general a todo ciudadano del Estado[2]. Estos roles de la condición de miembro deben prever siempre, al mismo tiempo, derechos y obligaciones especiales, pues una organización en la que no es evidente que todo el mundo sea miembro debe estar conformada de tal manera que sea atractiva y productiva. La contribución que viene rendida en este tipo de roles para el mantenimiento del sistema político es, por tanto, un honorable rendimiento extra frente al proceso general de apoyo político y ha de distinguirse de él. Cuando se trata de este tipo de órdenes —esto es, de unos órdenes en los que no es ya el caso que cualquiera participe del mismo modo en todos los aspectos del proceso político— el público debe dar un doble rendimiento: por una parte, debe rendir apoyo político y articulación de intereses y exigencias en determinados roles del público; y por otra parte, debe efectuar un enrolamiento para los roles político-administrativos en los que estas informaciones de entrada continúan siendo elaboradas.

El que estos dos rendimientos deban ser producidos no significa aún, por sí solo, que deban serlo por separado, esto es, con independencia el uno respecto del otro. La separación no es una necesidad vital para sistemas políticos más simples. Sin embargo, ofrece notables ventajas y se hace inevitable cuando el sistema debe sobrepasar un determinado nivel de complejidad. La separación hace posible especificar funcionalmente ambos procesos por separado y, con ello, incrementarlos en su rendimiento. Esto es, permite distribuir apoyo político según unos puntos de vista puramente objetivos y relativos a las necesidades de determinados programas; y permite asimismo efectuar el enrolamiento según puntos de vista puramente objetivos y referidos a la adecuación para determinadas tareas especializadas. Y ello sin que ambas decisiones estén ligadas entre sí y se

1. Cf. *supra*, capítulo 10.
2. Como teoría de la organización formal, que parte de esta noción fundamental de las condiciones especiales de pertenencia, cf. N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlín, 1964.

obstaculicen mutuamente. Si se logra este tipo de separación, entonces el sistema alcanza una complejidad muy alta, puesto que se distinguen las cuestiones objetivas y las cuestiones personales; asimismo, las soluciones a los problemas pueden variar en los dos ámbitos de manera independiente. Al igual que con la diferenciación de los roles del público, que hemos tratado en el capítulo anterior, aquí se trata también de impedir que el intercambio particular tenga ventajas inmediatas, con el objetivo de posibilitar una elaboración de la información indirecta, por rodeos y compleja.

Esta alta variedad estructural es, sin embargo, muy difícil de institucionalizar y no puede ser llevada al extremo. Se prestaría a ser maximizada únicamente en el caso límite de un sistema político totalmente planificado en su integridad. Y es que hay intereses contrapuestos que resultan útiles; sobre todo el de que las personas como tales son factores de consenso apenas prescindibles, que se ganan la confianza, que pueden cristalizar consentimiento en torno a ellos como personas, por una parte, y por otra el de que este rendimiento es necesario justamente en sistemas políticos fuertemente diferenciados porque dan lugar a una forma de consenso objetiva y altamente generalizada, un consenso para todo lo que esta persona asiente y emprende[3]. Por consiguiente, es completamente comprensible y apenas puede evitarse que las decisiones personales deban ser utilizadas una y otra vez para obtener o cimentar apoyo político, aunque con ello se renuncie a las ventajas de una variabilidad independiente de las decisiones relativas al enrolamiento y el apoyo. Como resulta típico de la diferenciación funcional en general, un sistema político que quiera separar el enrolamiento y el apoyo debe ser equilibrado respecto de exigencias contradictorias.

En estas circunstancias, la separación de las decisiones sobre el enrolamiento y el apoyo debe ser vista como el resultado de un largo proceso evolutivo, como una ganancia evolutiva que plantea elevadas exigencias a la estructura del sistema y que solo puede ser estabilizada cuando pueden resolverse numerosos problemas consecutivos dentro del sistema. Para el desarrollo mismo parece que han tenido gran significación cuatro conquistas, que se han alcanzado poco a poco: la liberación del enrolamiento de vínculos adscriptivos, esto es, una generalización social de la ocupación de roles; la diferenciación dinámica de roles particulares para

3. Cf., por ejemplo, H. Goldhamer, «Public Opinion and Personality»: *American Journal of Sociology* 55 (1950), 346-354. La ciencia de los análisis electorales no ha obtenido, comprensiblemente, ningún resultado generalizable respecto de la cuestión de si son las personas o los programas electorales quienes motivan con mayor fuerza. Cuando menos, el variado destino de muchas personalidades políticas atractivas debe dar que pensar y ha de prevenirnos frente a una sobrevaloración del aspecto personal en la política. Véase, por ejemplo, a este respecto, la toma de posición de V. O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, 1961, pp. 466 ss.

garantizar (o denegar) apoyo político; la diferenciación de diversas vías de ascenso en la sociedad y la separación de política y administración.

En los órdenes sociales arcaicos —incluidos aquellos donde se logró la diferenciación dinámica del gobierno político— el enrolamiento y el apoyo estaban ligados a idénticos criterios adscriptivos (es decir, fijos) y con ello estaban invariablemente acoplados. En un orden así, no había estructuralmente ninguna alternativa. Solo la más antigua de las líneas dominantes de la tribu podía esperar consenso para las decisiones políticas por parte de sus parientes tribales. Es frecuente, entonces, que el asesinato del jefe de la tribu —motivado quizás por un mal efecto de la magia o la pérdida de la gracia del cielo— sea la única posibilidad de variar el apoyo político y la ocupación de los roles. El desarrollo ulterior transcurre, en general, de manera paralela a la creciente diferenciación dinámica del sistema político que va desde un enrolamiento adscriptivo a otro orientado según los rendimientos[4].

El primer gran paso hacia la separación de enrolamiento y apoyo consistió en separar la legitimidad del gobierno político del presupuesto de un parentesco con el gobernante y en fundarlo en signos particulares de una vocación religiosa, de una elección, del derecho tradicional de una determinada familia o lo que quiera que sea. En lo esencial, sin embargo, en todo ello permanecía, que la ocupación de los cargos políticos más elevados venía dada, al menos en apariencia, por un automatismo estructural, por ejemplo, sobre la base de derechos hereditarios y no sobre la base de una decisión libre, pues de otro modo no se podría haber alcanzado la necesaria estabilidad. Con una elección carente de presupuestos, se habría dejado el gobierno político, en una sociedad poco diferenciada, a merced del conflicto y la arbitrariedad. En cualquier caso, en las ciudades-Estado de la Antigüedad este riesgo era enfrentado con mayor o menor éxito, e incluso se institucionalizó la separación entre cargo y persona para los roles de gobierno. Con ello, estos Estados se convirtieron en el modelo clásico de la construcción moderna del Estado.

La otra vía para una separación y racionalización de la política de enrolamiento vendría dada por los inicios de una administración burocrática en los antiguos imperios de China, Egipto y Oriente Medio y, más tarde, en el Bajo Imperio romano. En estos casos, la construcción jerárquica del conjunto del sistema político ofrecía un marco seguro para una política personal más o menos elástica y adaptada por debajo del nivel más ele-

4. Así viene afirmado también en D. Easton, «Political Anthropology», en B. J. Siegel (ed.), *Biennial Review of Anthropology, 1959*, Stanford (CA), 1959, pp. 210-262 (244 s.); M. J. Levy, Jr., *Modernization and the Structure of Societies: A Setting for International Affairs*, Princeton, 1966, vol. II, pp. 440 ss.; R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*, Nueva York/Londres/Sydney, 1964, pp. 115 s.

vado. El enrolamiento, y, en parte, incluso el intercambio de personas en cargos, podía venir planteado como un derecho a disposición del gobernante, pero podía ser empleado por él solo dentro de los límites, muy estrechos, de su poder fáctico y de un potencial de organización y comunicación muy incompleto. Con facilidad al gobernante se le escapaba de las manos la decisión personal cuando tenía que ser impugnado el sustento de quien desempeñaba un cargo a partir de una asignada posesión de tierras, en torno a la que luego inevitablemente cristalizaban intereses familiares y relativos al autoabastecimiento. Solo en la medida en que se impuso la economía monetaria pudo el enrolamiento del personal de la administración hacerse independiente de la asignación o presuposición de un patrimonio y solo entonces pudo él basarse en exigencias objetivas del cargo.

Cabe presumir que no es por azar que, en la prehistoria de la Modernidad europea, se hayan desarrollado la democracia política y la administración burocrática la una al lado de la otra, y no conjuntamente. Liberar ambos aspectos del enrolamiento en roles al mismo tiempo y hacerlos dependientes de decisiones habría supuesto una sobreexigencia para el orden de la sociedad. El modo de enrolamiento de las antiguas repúblicas basadas en cargos no permitía construcción alguna de burocracias grandes y permanentes —quien desempeñaba el cargo durante un tiempo seguía dependiendo de la ayuda de su personal doméstico— lo mismo que, a la inversa, la burocratización presuponía que un gobierno político estabilizado era aquel que permanecía al margen de una política de personal arbitraria. Cabe inferir de lo anterior que una sociedad que puede rendir una ocupación variable de roles políticos y administrativos debe satisfacer notables exigencias, sobre todo un alto grado de complejidad interna.

De modo similar a como ocurría en el caso de la autonomía[5], se ve también aquí que la alta variedad interna de un sistema político solo resulta posible bajo particulares presupuestos estructurales y que solo puede mantenerse de forma estable con un esfuerzo continuo. Dicha variedad interna significa, pues, que la ocupación de los roles se convierte fundamentalmente en cosa de decisión, de la selección a partir de un ámbito grande de posibilidades; y significa también que el consenso para ello no puede ya venir institucionalmente presupuesto sino que debe ser creado expresamente en el proceso de decisión. Esto es únicamente posible si el proceso de decisión transcurre de manera organizada y si puede quedar suficientemente aislado de influencias ajenas, de la presión de la sociedad y de la sobrecarga con exigencias excesivamente contradictorias. Solo así resulta institucionalizable el principio por el que cualquiera del público puede convertirse en político o funcionario.

5. Cf. capítulo 10.

Un primer presupuesto consiste en la diferenciación dinámica de los roles del público para la formulación de las condiciones del apoyo político, un tema que hemos tratado en profundidad en el capítulo 22. Si el enrolamiento ha de quedar emplazado en procesos de decisión, esto es, si debe ser llevado a cabo en el mismo sistema político, entonces también los procesos que construyen el consenso para ello deben transcurrir en el mismo sistema político y no han de estar ligados con demasiada fuerza a condiciones externas. Un político, o un funcionario, naturalmente, pueden verse bajo la acción de motivos extrapolíticos (por ejemplo, debido a su religión, a sus relaciones personales o a la gratitud por servicios anteriores). Sin embargo, este tipo de decisiones son cada vez más atípicas, la exposición de sus motivos debe ser retocada y aunque hubieran de encontrar sus motivos determinantes fuera del sistema político, apenas podrían dejar de considerar las necesidades y forzosidades de la ejecución del cargo. Una cosa es que, en la promoción de funcionarios apropiados, se prefiera a los católicos por razones de su representación proporcional o que, en la adjudicación de candidaturas, se tengan igualmente en cuenta los orígenes como trabajadores o el haberse destacado como soldado en el frente; otra cosa muy distinta, por el contrario, es que el sacerdote del lugar, como tal sacerdote, ostente la presidencia de un gremio político o que a los sindicatos les sea permitido ocupar un ministerio de tal modo que este sea un fin para sus medios.

Asimismo, ha de tenerse en cuenta la conexión entre la complejidad del sistema político, o de sus sistemas parciales, y de las formas de enrolamiento. Una alta complejidad del sistema político lleva, en la política y en la administración, a que deban satisfacerse unas visibles condiciones previas antes de que alguien pueda, en modo alguno, obrar en uno de los roles del sistema; y lleva asimismo a que deban introducirse unos tiempos de aprendizaje notables antes de que alguien pueda dominar roles difíciles. Los tiempos de aprendizaje son típicamente, a la vez, tiempos de la «socialización». Los principiantes no solo aprenden informaciones y destrezas sino también los sentimientos adecuados y una actitud hacia las expectativas de comportamiento dominantes que les posibilita permanecer en el sistema. Este estado de cosas dificulta la entrada inmediata de nuevas fuerzas o de nuevos grupos en el sistema[6]. Cuando, bajo presión de la sociedad, debe llevarse a cabo una introducción de personas de este tipo, se llega, casi inevitablemen-

6. Cf. S. P. Huntington, «Political Development and Political Decay»: *World Politics* 17 (1965), 386-430 (402 s.). Este autor ve en esta conexión de complejidad y formas de enrolamiento, a la vez, una garantía de mayor autonomía de los sistemas complejos. Sobre las particulares dificultades de ajustar, en los países en vías de desarrollo, la formación política de roles, la socialización y el enrolamiento, cf. también L. W. Pye, *Politics, Personality and Nation-Building: Burma's Search for Identity*, New Haven/London, 1962.

te, a un drástico acortamiento de las cadenas de decisión y a una simplificación de la acción.

Deberemos dudar, naturalmente, de que la complejidad, por sí sola, sea capaz de garantizar una política de personal autónoma. Otro presupuesto de una política de personal relativamente independiente, y ejercida en el mismo sistema político parece ser que, en todo ello, no se ejerza un monopolio en la sociedad del estatus, el ascenso y el sustento[7]. De otro modo, la presión de la sociedad sería demasiado fuerte como para que, en el sistema político, pudiera esta quedar dominada solo mediante procesos de decisión y sin mayor ayuda institucional. Únicamente se conoce un enrolamiento de libre acceso —incluyendo las cúpulas— allí donde la sociedad conoce varias pirámides de estatus y varias vías de ascenso.

Esta condición queda típicamente satisfecha en los órdenes sociales modernos, fuertemente diferenciados. El individuo puede llevar adelante su carrera en la Iglesia o en los sindicatos, en la empresa, en administración o en la política, en la economía o en los medios de entretenimiento público. En un orden así, ha de contarse con que la política y la administración no tienen ya, sin más, posiciones que ofrecer que valgan la pena, y que pueden seleccionar el personal del público a voluntad. Debe contarse, más bien, con que se puede ganar más en la economía que en la administración. Y ha de contarse con que un científico reconocido, un periodista popular, un astronauta famoso, un «inadaptado» o un «cualquiera» no encontrarán el ascenso ofrecido en la política lo suficientemente atractivo respecto del modo y capacidad de atracción del estatus que han tenido hasta el momento[8].

7. Un ejemplo muy interesante de este tipo de monopolio se encuentra en la burocracia del antiguo Siam. Se caracterizaba por una libertad relativamente alta y por decisiones relacionadas con el ingreso y el ascenso que seguían el modelo chino, todo lo cual venía posibilitado por un prestigio social sin competencia del superior. Por otro lado, este orden debía presuponer en la monarquía su cúpula política como algo dado incuestionablemente y tenía solo escasas posibilidades de articular intereses y de intervenir transformadoramente en la vida social. Estaba al servicio de la administración de su propio prestigio social, que sostenía las decisiones sobre los empleados, pero que, al mismo tiempo, impedía su orientación según auténticos criterios referidos al rendimiento. Véase, a este respecto, J. N. Mosel, «Thai Administrative Behavior», en W. J. Siffin (ed.), *Toward the Comparative Study of Public Administration*, Bloomington (IN), 1957, pp. 278-331; E. L. Shor, «The Thai Bureaucracy»: *Administrative Science Quarterly* 5 (1960), 66-86; W. J. Siffin, «Personnel Processes of the Thai Bureaucracy», en F. Heady y S. L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor (MI), 1962, pp. 207-228; Fr. Riggs, *Thailand: Modernization of a Bureaucratic Polity*, Honolulu (HI), 1966.

8. Cf. L. G. Seligman, «Political Recruitment and Party Structure: A Case Study»: *Political Science Review* 55 (1961), 77-86 (85). Este autor menciona, entre los mecanismos de elaboración de las listas de candidatos, también «un proceso que puede ser denominado *reclutamiento forzoso*».

Esto se aplica, en todo caso, cuando la política y la administración establecen largas y arduas carreras de progresión automática. En la ocupación de los cargos se debe, pues, tener en cuenta a quienes, en el interior, llevan ya tiempo esperando; y saltarse los pasos habituales mediante gente de fuera se convierte en una excepción. A través de una combinación como esta de alternativas de ascenso en el exterior del sistema político y reglamentación aplazadora y generadora de inseguridad en el interior, queda refrenada la afluencia hacia los roles políticamente efectivos y los cargos públicos. Ciertamente, surgen auténticos problemas de enrolamiento para el sector público cuando no está en disposición de aplicar flexiblemente sus reglas internas para la ocupación de cargos[9]. Más aún que en el caso de la administración, es la política la que parece sufrir de poco atractivo, lo cual llama la atención tanto más cuanto capacita para ocupar los roles de mayor prestigio en la sociedad[10]. La política de personal y la ocupación de roles se convierten con ello, en la administración y más aún en la política, en un ámbito de decisión rico en problemas que está bajo la presión de exigencias contradictorias. Debe encontrar continuamente un equilibrio entre oferta y demanda, entre regla y excepción, entre el atractivo del sistema político y las otras posibilidades del aspirante, lo mismo que entre la promoción especial de gente de fuera prometedora y el mantenimiento de una vía de ascenso con perspectivas de futuro. De este modo, el problema del partida, esto es, la movilidad personal en la sociedad y en su sistema político, pierde su fuerza explosiva; queda reducido a un problema decidible en el caso concreto y se resuelve en el caso concreto basándose en una información más o menos rica.

Finalmente, la movilidad del enrolamiento y su separación de los procesos de apoyo político vienen exigidas por la separación de política y administración, esto es, por la diferenciación funcional-estructural del sistema político. Hemos señalado ya en el capítulo 11 que este tipo de diferenciación disgrega el sistema político en dos ámbitos parciales cuyas expectativas de comportamiento y criterios de racionalidad no tienen que ser indefectiblemente consistentes. Por consiguiente, puede emplearse esta inconsistencia, fiable dentro de unos límites, para la organización de una contigüidad de diversas condiciones de entrada y modos de enrola-

9. Cf., a este respecto, las observaciones de M. Crozier sobre el problema del enrolamiento en la administración francesa, que presenta unas reglas de ascenso particularmente rígidas: *Le phénomène bureaucratique*, París, 1963, pp. 384 s.

10. Véanse también los datos ofrecidos en R. E. Lane, *Political Life: Why People Get Involved in Politics*, Glencoe (Il.), pp. 207 s. (basado en H. Cantril [ed.], *Public Opinion 1935-1946*, Princeton [NJ], 1951, pp. 529 y 534). Este autor señala que los padres estadounidenses no toman en consideración que sus hijos hagan carrera política. En Alemania habría una tendencia a achacar resultados similares a prejuicios antidemocráticos respecto de la política.

miento, así como para organizar una separación de enrolamiento y apoyo de muy amplio alcance.

Para el caso de la política en sentido estricto resulta característica una menor medida de separación entre enrolamiento y apoyo político. En un sentido fundamental, se aplica también a la política que el apoyo no se encuentra ligado imprescindiblemente a la persona, esto es, con otras palabras, que el público no apoya todo lo que emprenden determinadas personas ni apoya únicamente lo emprendido por estas personas. Por otro lado, el valor de ciertas personas para crear consensos es un elemento irrenunciable de la política, de tal modo que se otorga prominencia, publicidad y puestos a las personas que pueden suscitar y cristalizar el consenso. La ocupación de roles en la política no puede darse con éxito sin tener en cuenta esta función.

Hasta la fecha, la ciencia de los análisis electorales y la observación científica de los procesos políticos no ha ofrecido claves seguras acerca de si son las personalidades o los programas objetivos los que, en el caso particular, prevalecen y en qué circunstancias lo hacen. Ambos puntos de vista son difíciles de separar en virtud del hecho de que las personalidades, en general, no se presentan a sí mismas como subjetividad caprichosa, sino que se identifican con un determinado planteamiento objetivo. En cualquier caso, la doble posibilidad de la orientación del elector según personas o programas es un elemento central de la estabilización del sistema político. Así es en la medida en que la política puede sacar adelante un programa que resulta delicado, o que no está formulado con la ayuda de personalidades (por ejemplo, la entrega de Argel por parte de De Gaulle), lo mismo que, a la inversa, la ausencia de personalidades políticas convincentes puede quedar compensada por un programa objetivo atractivo. Lo importante es, por tanto, que el carácter alternativo de estas dos posibilidades, funcionalmente equivalentes, de ganar apoyo político se conserven y que el sistema no se confíe y entregue unilateralmente en personas o programas. De ahí se le presenta a la política la exigencia de regular la selección y el ascenso de las personalidades políticas no solamente desde el punto de vista de sus destrezas tácticas, sino también del de su capacidad de publicitarse en la esfera pública. Esto es, se le presenta la exigencia de no dejar a la selección confiada exclusivamente a las luchas intraburocráticas de eliminación dentro de las organizaciones políticas sino que, con la suficiente antelación, debe ponerse a prueba el efecto de una personalidad en la esfera pública.

Mientras que en la política los procesos de enrolamiento personal y de apoyo político pueden estar ciertamente diferenciados pero nunca separados por completo, en la administración, por el contrario, tal separación es por principio susceptible de ser llevada a cabo, e incluso resulta

esencial para la función específica de la administración[11]. De la administración, se espera un decidir programado. Debe realizar determinados fines o reaccionar ante determinados estados de cosas de una manera previamente marcada. De este modo, la personalidad individual queda eliminada como factor de decisión en la medida de lo posible. Evidentemente, esto no se logra nunca por completo. También las administraciones son sistemas sociales gestionados por personas con una necesidad de rendimientos contraestructurales. Sin embargo, tanto los modelos económico y jurídico del correcto decidir son, por principio, indiferentes de quién decida. Un resultado óptimo es tal sea quien sea el que lo calcule; y de la misma manera, una sentencia debería ser igual a otra aunque en cada caso venga dictada por un juez diferente. Esta neutralización de la persona en su individualidad es un principio estructural de la administración[12]. Por consiguiente, el enrolamiento, en la administración, debe orientarse específicamente según las capacidades para decidir correctamente y no, por ejemplo, según la capacidad para activar consenso y apoyo para determinados programas.

Mientras la administración decida según criterios universales, que no dependan de las relaciones personales, de similitudes o de pertenencias, el problema del enrolamiento perderá su significación estratégica para la relación entre administración y público, dado que los miembros del público no pueden injerir en la administración mediante amigos, familiares

11. Una panorámica del tratamiento del enrolamiento dentro de la administración en los países europeos viene dado por B. Chapman, *The Profession of Government: The Public Service in Europe*, Londres, 1959, pp. 79 ss.

12. En esta medida, la ciencia clásica de las organizaciones tenía razón cuando exigía que la selección de personal se había de orientar según las tareas y no, por ejemplo, que estas se orientaran según la persona. Cf., por ejemplo, Fr. W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, Nueva York/Londres, 1914, p. 7 [*Principios de la administración científica*, Herrero Hermanos, México D. F., 1985]; L. F. Urwick, *The Elements of Administration*, Nueva York/Londres, s. a. [1943], pp. 35 ss. (trad. alemana: *Grundlagen und Methoden der Unternehmensführung*, Essen, 1961); E. F. L. Brech, *The Principles and Practice of Management*, Londres/Nueva York/Toronto, 1953, pp. 35 s.; L. A. Allen, *Management and Organization*, Nueva York/Londres/Toronto, 1958, pp. 308 ss. (trad. alemana, *Management und Organisation*, Gütersloh, s. a.). Si bien hoy, de manera predominante, se subraya la interdependencia de ambas cuestiones, aunque solo sea porque carece de sentido generar posturas que no pueden ser sostenidas de manera adecuada. Véase, por ejemplo, Ch. I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge (MA), 1938, p. 218; E. Schmalenbach, *Über Dienststellengliederung im Großbetriebe*, Colonia/Opladen, 1959, pp. 18 ss.; E. Dale, *Planning and Developing the Company Organization Structure*, Nueva York, 1952, pp. 50 ss. [*Cómo planear y establecer la organización de una empresa*, Reverte, México D. F., 1970]; E. D. Chapple y L. R. Sayles, *The Measure of Management*, Nueva York (NY), 1961, pp. 98 ss. R. Stärkle, *Anpassung der Organisation an den Menschen*, Berna, 1960; W. E. Moore, *The Conduct of the Corporation*, Nueva York, 1961, pp. 39 ss. Con ello no se quiere decir que la persona, en su peculiaridad individual, mantenga una función en el proceso de decisión y que, en relación a este, deba ser elegida según roles.

o camaradas y no pueden dar lugar a decisiones propicias. En su lugar, la cuestión del acceso a la administración y del influjo en ella se hace reforzadamente problemático y crecientemente necesitado de organización[13]. Se establecen representantes profesionales para el trato con la administración, oficinas de contacto y asociaciones de intereses, los cuales, si bien no pretenden influir en el proceso de enrolamiento, sí que mantienen «buenas relaciones» con la administración. La base de contacto no viene ya dada de manera evidente y relativa a la sociedad sino que debe ser creada expresamente.

En lo organizativo, esta separación de enrolamiento, decisión objetiva y apoyo social se logra mediante el hecho de que los roles de la administración —y aquí han de contarse, en sentido amplio, también los escaños parlamentarios, las oficinas del gobierno y los roles de juez— quedan institucionalizados como «plazas», por contraste con los roles puramente políticos. El principio de la plaza es un principio de movilidad. Quiere esto decir que los roles son identificados de manera puramente organizativa y que todos los contenidos (personas y tareas, rango, modos de comunicación y equipamiento de medios) pueden ser variados sobre la base de la constancia de este punto formal de referencia[14]. Si los roles quedan fijados como plazas, entonces también están ahí aunque no estén ocupados. Esta existencia simboliza ya un apoyo político para la plaza como tal. Está previsto en el presupuesto y en el plan de organización, o incluso en la constitución. Acerca de la ocupación de las plazas puede y debe, entonces, decidirse en cada caso. Y aquí el criterio de selección viene ofrecido por las características (variables) inherentes a la plaza, tales como el rango, las tareas, el equipamiento, etc. La decisión sobre el personal puede, en virtud de ello, ser racionalizada de acuerdo a criterios objetivos específicos.

De acuerdo con todo lo visto, resulta evidente una diferencia en la actitud respecto del problema del enrolamiento en la política y en la administración. Dicha diferencia queda suavizada mediante el hecho de que se hacen presentes en su validez no solo de forma contigua sino también sucesiva. Se efectúan en estadios diversos de un proceso unitario de elaboración de la información. En el ciclo de la comunicación de nuestro modelo, la política, con sus criterios de decisión, se pone en juego antes que la administración. Este proceso es, al mismo tiempo, un proceso de

13. Esta conexión de orientación universalista y problemática referente a la influencia la ve también R. Bendix, *op. cit.*, p. 129.

14. La sociología de las organizaciones emplea, por lo general, un concepto de posición que no está definido, o no lo está con claridad. Tampoco el concepto de cargo de la tradición del derecho canónico y el derecho público, ligado a un fin previamente dado, aprehenden el principio de la completa variabilidad. Sobre la concepción defendida en el texto cf., con más detalle, N. Luhmann, *op. cit.*, pp. 141 ss.

creciente despersonalización de la decisión. El elector se deja determinar mediante motivos personales, más aún el interesado. No obstante, estos motivos personales no aparecen ya expresados en las consecuencias de la elección y en la representación de los intereses. El político tiene, como persona individual, una influencia esencial y con sentido en la configuración de los programas de la administración en la medida en que, como persona, puede crear o representar un consenso; se trata, sin embargo, de una influencia que, al ser personal y estar al servicio de la activación del apoyo político, no legitima ninguna decisión política vinculante. En los puestos que deciden de manera vinculante según el criterio de los programas que han de ser sostenidos políticamente, la persona, por el contrario, queda neutralizada, puesto que ahora puede presuponerse que el programa es políticamente aceptable y que puede serle exigido al público. Y puede presuponerse, asimismo, que ahora solo es cuestión de que, sobre la base de este programa, se tomen las decisiones justas. El receptor de este tipo de decisiones, el público, tiene entonces, a su vez, el derecho a reaccionar de una manera personalmente afectada; para ello, tiene, en los roles del público, unas posibilidades de expresión limitadas. De este modo, es posible elaborar informaciones sucesivamente de acuerdo a premisas de decisión en parte personales y en parte no personales, satisfaciendo así alternativamente necesidades contradictorias del sistema político. La conexión entre el enrolamiento para roles y el apoyo político puede, entonces, *ser evidente* en los roles del público (cualquiera formula su apoyo en sus roles políticos); en la política, dicha conexión debe ser *producida* mediante la coordinación de atractivo y ocupación de roles; y en la administración debe quedar *resuelta*, en la medida de lo posible, de tal manera que esta pueda trabajar lo más apropiadamente posible, sin prestarle atención al apoyo que recibe.

Si este razonamiento es ya muy complejo —tiene en cuenta la separación de enrolamiento y apoyo político en su aspecto evolutivo y en su distribución en la estructura diferenciada del sistema político— además se añade que la ocupación de los roles político-administrativos ha de ser concebida como un rendimiento de *input* por parte del público para el mantenimiento del sistema político. Al comienzo de este capítulo establecimos ya que el público produce su contribución no solo mediante la formulación de condiciones para el consenso en los roles del público, sino que, más allá de ello, debe preparar capacidades personales para que, en el sistema político, pueda actuarse en general. Este requisito va más lejos de lo que se ve a primera vista. Abarca no solo un determinado estado de formación y las instituciones que lo garantizan. En primer término, debe quedar asegurada una suficiente libertad respecto de las ocupaciones urgentes o forzosamente necesarias, por ejemplo en la familia, o de las actividades requeridas para la satisfacción de necesidades económicas elemen-

tales. Todo ello ha de hacerse para que un número suficiente de personas tenga suficiente tiempo para la política y la administración. Asimismo, tiene que ser posible liberar a estas personas para un trabajo aparentemente improductivo. El público debe aprender que la asunción de roles político-administrativos distancia socialmente, que esta interrumpe los vínculos normales de la convivencia. Y debe aprender así que, en el poder político o en las oficinas burocráticas, no se puede intervenir a propósito de obligaciones que, en cada caso, son particulares —familiares o de amistad—, ni tampoco a colación de una igualdad de creencias o de experiencia vital. Se requiere, pues, la disponibilidad para «entregar a sus hijos»[15]. En definitiva, estas mismas actitudes, que hacen tolerable para el individuo una movilidad de los roles y carreras, deben ser aprendidas y ampliadas[16]. Estas consideraciones nos conducen de nuevo a lo

15. También desde este punto de vista, el «atraso» de los países en vías de desarrollo es una ilustración de lo que viene exigido en órdenes sociales funcionalmente diferenciados con mayor fuerza y de lo que debe funcionar cuando ha de sobrepasarse un determinado umbral de desarrollo. En los países en vías de desarrollo, las costumbres del trato social «natural» llegan frecuentemente lejos en su penetración en la política y la administración, de tal manera que se ve como algo por completo normal el que se espere de los funcionarios gratitud por obsequios recibidos o preferencia para los parientes. Una actitud diferente se encontraría con menor comprensión por parte del público —en la medida en que no está «occidentalizado»— incluso entre quienes no sacarían provecho en ese caso particular. Lo que observadores occidentales caracterizan, inadecuadamente, como corrupción y nepotismo, está en la base de potentes instituciones de la convivencia natural de las personas. Estas instituciones necesitan haberse ganado primero un público antes de que pueda separarse el enrolamiento para los roles político-administrativos. Como pruebas tomadas de la extensa bibliografía, cf., por ejemplo, W. D. Reeve, *Public Administration in Siam*, Nueva York/Londres, 1951, p. 61; L. A. Fallers, *Bantu Bureaucracy: A Century of Political Evolution among the Basoga of Uganda*, Chicago/Londres, [2]1965; M. Berger, *Bureaucracy and Society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Service*, Princeton (NJ), 1957, pp. 116 s.; Fr. W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, Londres, 1961, pp. 49, 110, 136 ss. y *passim*; B. F. Hoselitz, «Levels of Economic Performance and Bureaucratic Structures», en J. LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton (NJ), 1963, pp. 168-198 (191); J. D. Kingsley, «Bureaucracy and Political Development with Particular Reference to Nigeria», en *ibid.*, pp. 301-317 (306); R. Braibanti, «Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan», en *ibid.*, pp. 360-440 (388 ss.); L. A. Zurcher, Jr., A. Meadow y S. L. Zurcher, «Value Orientation, Role Conflict and Alienation From Work: A Cross-Cultural Study»: *American Sociological Review* 30 (1965), 539-548.

16. A este respecto, hay multitud de publicaciones. Como ejemplos, véase, por ejemplo, C. W. Mills, *Menschen im Büro*, Colonia/Deutz, 1955; N. H. Martin y A. L. Strauss, «Patterns of Mobility Within Industrial Organizations»: *The Journal of Business* 29 (1956), 101-110; P. M. Blau, «Social Mobility and Interpersonal Relations»: *American Sociological Review* 21 (1956), 290-295; D. E. Super, *The Psychology of Careers*, Nueva York, 1957; R. Presthus, *The Organizational Society: An Analysis and a Theory*, Nueva York, 1962; Ph. Fellin y E. Litwak, «Neighborhood Cohesion Under Conditions of Mobility»: *American Sociological Review* 28 (1963), 364-376; Fr. H. Goldner, «Demotion in Industrial Management»: *American Sociological Review* 30 (1965), 714-724; M. Abrahamson, «Cosmopolitanism, Dependence-Identification and Geographic Mobility»: *Administrative Science Quarterly* 10 (1965), 98-106.

que hemos tratado en los capítulos 4 y 7 desde el punto de vista de los presupuestos socio-estructurales de la diferenciación dinámica de un sistema político. Y de hecho, el que la sociedad haya aprendido a vivir en un orden funcionalmente diferenciado es, asimismo, el presupuesto más general y esencial del enrolamiento de roles especiales político-administrativos a partir del público.

27

OPINIÓN PÚBLICA

El sistema político de una sociedad fuertemente diferenciada queda dinámicamente diferenciada en el nivel de los roles y de los problemas, y obtiene, con ello, su particular estructura. Este proceder, y los problemas que de él resultan, lo hemos puesto en primer plano en las consideraciones que hemos hecho hasta el momento. Sin embargo, no todas las exigencias funcionales ni todas las condiciones de continuidad se dejan fijar en este nivel de sentido. No todos los problemas se prestan a ser solucionados a través de la formación de roles y la atenuación de los problemas que vienen como consecuencia de una determinada formación de roles. En definitiva, la formación de roles es solo una posibilidad entre muchas para combinar sentido y expectativas de comportamiento. El proceso de comunicación mediante el que los sistemas sociales reducen complejidad necesita de mucha más orientación que la que los roles, por sí solos, son capaces de proporcionar. El tema de la opinión pública, con el que nos encontramos ahora, y sobre todo la teoría del poder, que enlazará con este capítulo*, no se dejan dominar con la sola ayuda del concepto de rol.

El concepto de opinión pública no se refiere hoy a ningún estado de cosas unívocamente definible y unánimemente reconocido. La antigua concepción liberal de la esfera pública política como medio de la Ilustración y del control crítico de la acción estatal por parte de personas privadas apenas encuentra partidarios[1]. Tanta actividad y tanta razón en co-

* La teoría del poder aquí anunciada presumiblemente no llegó a escribirse [*N. del E.*].

1. Con todo, ocurre también lo siguiente, a saber, que el antiguo concepto liberal es mantenido y, en cambio, se anotan únicamente alteraciones en los medios de expresión e influjo. Es el caso, por ejemplo, de H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, pp. 437 ss. La consecuencia, naturalmente, es que las relaciones actuales, con este criterio, quedan mal delimitadas. También W. Hennis (*Meinungsforschung und repräsentative*

mún posesión no pueden ser presupuestas en el público, como si de la opinión pública pudieran esperarse resultados, esto es, una acción similar a la de un órgano. Si se quiere mantener la noción de la esfera pública como de una instancia crítica, se la debe presentar mediante una organización u organizaciones[2], porque no es la esfera pública no estructurada, sino solo los sistemas los que pueden, en condiciones de alta complejidad, dar como rendimiento una crítica con sentido y una efectiva ilustración[3]. Esta concepción, sin embargo, corre el riesgo de no poder ya delimitar el fenómeno de la opinión pública respecto de la elaboración organizada de la información. Y a esto último estaríamos autorizados a decidirnos solamente si quedase garantizado que, efectivamente, no hay ninguna otra función de la opinión pública aparte de la de caja de resonancia crítica para la acción político-administrativa.

Igualmente problemática es la tendencia contrapuesta a extender el concepto a todos los puntos de vista y actitudes influidos por la psicología de grupos, o en todo caso, a los considerados por los políticos y los órganos estatales[4]. Sin esta última restricción, el concepto pierde todo contorno, dado que todos los puntos de vista y las actitudes están socialmente codeterminadas. Mediante la restricción, en cambio, la opinión pública se convierte en un mero momento de la elaboración político-administrativa de la información, y queda abierto por qué ha de ser tenida en consideración en absoluto.

Ante estas controversias, apenas cabe esperar que ocuparnos con el objeto «opinión pública», con la historia de este concepto o con los métodos y resultados de la demoscopia vaya a llevarnos más lejos o a arrojar una concepción que pueda utilizarse. Una precisión es posible únicamente con la ayuda de un marco de referencia conceptual que fije la teoría y los conceptos con los que pueda quedar definido el concepto de opinión pública y resulte aclarado en su función. Al mismo tiempo, es una piedra de toque para los intentos teóricos de tipo más general el que alberguen en sí una posibilidad de valorar debidamente lo que debe presumirse como contenido objetivo tras el concepto tradicional de opinión pública.

Demokratie, Tubinga, 1957) querría, en principio, restablecer el antiguo concepto liberal de opinión pública.

2. En este sentido es como cree Habermas que puede mantenerse la noción de una «esfera pública crítica». Cf. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Neuwied, 1962.

3. Cf., en este sentido, también N. Luhmann, «Soziologische Aufklärung»: *Soziale Welt* 18 (1967), 97-123 [«La Ilustración sociológica», en *La ilustración sociológica y otros ensayos*, trad. de H. A. Murena, Sur, Buenos Aires, 1973].

4. Así, por ejemplo, P. R. Hofstätter, *Die Psychologie der öffentlichen Meinung*, Viena, 1949; G. Schmidtchen, *Die befragte Nation: Über den Einfluß der Meinungsforschung auf die Politik*, Fráncfort d.M./Hamburgo, 1965, p. 337; V. O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy*, Nueva York, 1961, p. 14.

Si se parte del concepto fundamental de una teoría funcional-estructural del sistema social, y en especial del sistema político, entonces resulta obvio que no se determine la opinión pública como un agregado de características de personas individuales, susceptibles de ser preguntadas en una consulta. Esto es, resulta obvio que no se determine la opinión pública de una manera óntico-cualitativa sino que se la conciba a partir de su función para el proceso de comunicación interhumano. La comunicación interhumana es, en último término, siempre un comportamiento humano simple, a saber, la transmisión de signos con sentido; y por consiguiente está limitada en su potencial de complejidad. Todas las técnicas ingeniosas para preparar, facilitar técnicamente y reproducir el proceso de mediación no ayudan a que, en un periodo de tiempo limitado, se transmitan expresamente solo unos pocos signos y que puedan ser convertidos en objeto de una vivencia común y consciente. La pregunta, por tanto, es: ¿cómo se llega a la selección de estos pocos signos a partir de la totalidad de signos posibles y de las combinaciones de estos que vienen dispuestas por el lenguaje?

No se necesita una única respuesta y no puede haberla. Sin duda, las estructuras de la personalidad y los mecanismos intrapsíquicos para su mantenimiento y defensa desempeñan un importante papel, que no podemos tomar en consideración dentro del marco de una investigación sociológica. Igualmente, es seguro que el orden social toma parte en la preselección de un repertorio más restringido de temas posibles. El que varias personas caigan, o no, en la cuenta de los mismos temas es algo no puede quedar exclusivamente confiado a los procesos intrapsíquicos y que, desde un punto de vista social, no puede confiarse al azar. Para poder proseguir las relaciones comunicativas durante un periodo de tiempo (y esto es un presupuesto de toda transmisión compleja de sentido) debe alcanzarse, al menos, un acuerdo sobre la elección y la continua variación del tema; y para ello debe imperar un mínimo de consenso en los puntos de vista. Este consenso sobre temas y puntos de vista aceptables no puede ser creado en la misma situación. Ha de poder quedar presupuesto en forma rudimentaria, en todo caso, para que la comunicación pueda empezar; y dicho consenso puede entonces ser puesto a prueba mediante la comunicación, se lo puede restringir o ampliar, puede extenderse a temas arriesgados o íntimos en la medida en que nos vamos conociendo[5].

Como toda expectativa social, estos temas de la comunicación también pueden ser *institucionalizados*. Más allá del consenso puramente fác-

5. Como intento de probar experimentalmente este tipo de premisas de la comunicación, normalmente no comunicables conjuntamente con la comunicación, cf. H. Garfinkel, «Studies of the Routine Grounds of Everyday Activities»: *Social Problems* 11 (1964), 225-250.

tico, la institucionalización lleva a que el consenso pueda ser esperado como normal sin mayor prueba y, sobre todo, sin conocimiento de la peculiaridad personal del compañero. Y lleva, asimismo, a que no solo la elección de los temas y el punto de vista, sino también la expectativa de consenso quede socialmente cubierta. Quien permanece en el marco de estos temas y puntos de vista puede estar seguro de no haberse comportado erróneamente aunque uno u otro le contradigan. Quien tiene otra opinión, tiene una presunción en su contra. Debe, cuando menos, tomar la iniciativa, debe exponer su punto de vista expresamente y de manera comprensible en sus detalles. Y en todo caso, debe fundamentar. Mientras, al contrario, resulta característico de los temas y puntos de vista institucionalizados justamente el que no precisan ser elaborados y fundamentados sino que pueden quedar presupuestos[6].

Esto se relaciona con el hecho de que la discrepancia viene atribuida personalmente y debe responderse de ella. Es decir, fuerza a una exposición de sí y a un compromiso, mientras que quien nada a favor de la corriente no destaca. No rara vez, ya esta distribución de la iniciativa, de la carga de tener que fundamentar y de la visibilidad personal impiden la transmisión de contenidos de sentido inesperados. Un avance como este presupone, asimismo, una especial presión de motivos. Además, la institucionalización de temas apropiados y puntos de vista posibles está muy frecuentemente ligada a una normativización en el sentido de que las comunicaciones correspondientes son también requeridas y este requerimiento se prosigue también con un comportamiento que lo contradice. Quien discrepa, se ve entonces no solamente perjudicado en lo que toca al reparto de cargas sino que además ha de esperar sanciones: es rechazado, es objeto de burlas, es despreciado y deja de ser escuchado.

Esta institucionalización de temas no ha de ser vista sin más en el sentido de la antigua teoría de las instituciones. Es decir, no debe verse como una coerción al comportamiento externa, de la sociedad y, en el mejor de los casos, interiorizada psicológicamente. No ha de ser vista simplemente como «presión de la opinión pública». La medida en que este tipo de institucionalizaciones queda reforzada con sanciones y se imponen como motivos es completamente variable. Básicamente, resulta característico de la opinión pública en el sentido de la teoría liberal —y también en el de la actual concepción liberal-democrática— el que en modo alguno precise ser una opinión uniforme sino que, precisamente, también le ofrezca un buen número de oportunidades a quien quiera cristalizarse y hacerse visible en contra de la corriente, con la sola condición de que se pueda

6. En este sentido, la antigua concepción liberal de que la opinión pública es una opinión siempre fundamentada es correcta en un sentido distinto, por cuanto puede ser tratada como opinión fundamentada y, por consiguiente, no precisa ya ser fundamentada.

detener en algún momento[7]. La función de las institucionalizaciones de los temas y la medida en que esta función queda cumplida no pueden ser leídas solamente, ni inmediatamente, en el grado de conformidad entre las elecciones de temas y los puntos de vista. La institucionalización de temas está al servicio de la reducción de complejidad. Permite partir del hecho de que la elección de temas y sus premisas quedan cubiertas a través del consenso. Esta es, por tanto, necesaria, pues toda comunicación debe presuponer unas premisas consentidas para garantizar su carácter selectivo; e incluso las discrepancias únicamente pueden ser transmitidas en un mundo intersubjetivamente constituido de cosas, acontecimientos, temas, símbolos, valores, que, por lo demás, permanecen intactos. En todo ello, el concepto de la premisa correlaciona con el de la institucionalización. Así como no todo puede convertirse en tema al mismo tiempo sino que cada elección de temas tiene premisas que no pueden ser cotematizadas, así tampoco todo consenso necesario como *modus vivendi* puede ser problematizado de una sola vez y afirmado a través de la comunicación, sino que debe quedar cubierto por la institucionalización. Ni el uso como premisas impide la tematización de una noción en el momento posterior ni tampoco el carácter de una institución impide que la cuestión del consenso quede planteada expresamente. Cualquier giro de este tipo presupone premisas e institucionalizaciones como medio para su ejecución. Y siempre cuesta tiempo y por ello fuerza a renunciar a otras comunicaciones.

En esta función de engrosar el rendimiento de orden del lenguaje, de estructurar las oportunidades de consenso y de reducir la complejidad, las institucionalizaciones de temas son un fenómeno universal de la convivencia humana. Se hacen necesarias tan pronto como la convivencia no queda ya determinada exclusivamente por la naturaleza sino, más allá de ella, también por el lenguaje.

No obstante, en un primer momento, las instituciones, y el lenguaje mismo[8], son concebidas como iguales a la naturaleza, son vivenciadas en los entes como naturaleza de la cosa y tenidas por susceptibles de ser verdaderas. De esta manera, el consenso no se hace problemático en tanto convención sino como vivencia correcta. Ya en el pensamiento antiguo se aísla un ámbito particular problemático respecto del consenso, el del mero opinar, donde, a través del diálogo público, deben explicitarse las premisas comunes y donde primero han de elaborarse los consensos. Forma parte del opinar que se tenga conjuntamente conciencia de la posi-

7. La antigua teoría de la opinión pública, debido a su concepto insuficiente de institución —concebido simplemente en un sentido estructural—, debía orientarse como contraria a la tradición, la autoridad y la forma fijada. Por ello no podía ver cuál es su propia función, a saber, justamente la de la institucionalización de los temas.

8. Sobre esto, cf. *supra*, pp. 67 s.

bilidad de otras opiniones, que sea tomada en serio. Pero por sí misma no es motivo suficiente para renunciar a temas y puntos de vista. Un entendimiento razonable acerca de que una determinada opinión es mejor que otra se tiene por posible y dicha posibilidad, sin embargo, no está ya fundada por el ser del objeto referido sino, más bien, por la naturaleza de determinadas capacidades humanas. La posesión de estas capacidades vale como condición para ser admitido en la sociedad y para la discusión pública de asuntos políticos.

Evidentemente, el gobierno político nunca se había dejado fundar exclusivamente, o primariamente, en la discusión, pues la disposición moral de responder ante la razón y de adaptarse a ella no puede suponerse. A lo largo de la Modernidad, se agudizan y profundizan los conflictos de la sociedad, primero de tipo religioso y luego de tipo económico y social. Con ello, las oportunidades de consenso quedan puestas en cuestión más allá de los juegos teóricos del escepticismo antiguo, de tal manera que queda amenazada la unidad de la sociedad, convirtiéndose, con ello, en un problema político. Con el objeto, si no de resolver este conflicto, sí cuanto menos de poder mantenerlo dentro de unos límites tolerables, el sistema político queda dinámicamente diferenciado de la sociedad y es incrementado en su capacidad de rendimiento en dirección a una novedosa complejidad y autonomía. Sin embargo, puesto que el sistema político debe absorber conflictos políticos, tanto menos puede aún confiarse en las oportunidades de consenso de la sociedad. La moral y la razón de la sociedad no pueden ser ya *ratio status*.

Mediante este proceso de la diferenciación dinámica, el problema de la legitimidad y del control del gobierno se agudiza de una manera nueva. Sin embargo, dicho problema no puede ser resuelto mediante la opinión pública. Este intento de la teoría liberal del Estado y de la sociedad de afirmar la opinión publica, en un nuevo sentido, como poder supremo y como instancia última, mediante la cual el Estado se vuelve racional, es algo que, en esta sociedad diferenciada, solo puede ser ideología. Esto es, solo puede ser una construcción intelectual con cuya ayuda quedan generalizados determinados intereses de la burguesía y son impuestos frente a las clases dominantes, una construcción intelectual que, sin embargo, fracasa en el intento de defender a la burguesía frente a las clases inferiores.

Si se investiga el fracaso de esta teoría liberal con mayor precisión, se hace visible que dicha teoría sobrevalora las posibilidades de comunicación dadas en la sociedad; y lo hace en las tres dimensiones: la objetiva, la temporal y la social (y correspondientemente, había infravalorado la necesidad de institucionalización y organización). El error residía en una evaluación errónea del problema de la complejidad. Si lo corregimos, conservaremos el punto de partida de una teoría sociológicamente aprovechable de la función y modos funcionales de la opinión pública.

Objetivamente, la opinión pública venía sobreexigida por la expectativa de decisiones o de comunicaciones similares a decisiones. Debía proporcionar a la política los resultados de un proceso de comunicación clarificador, debía poder repartir instrucciones. Cuanto menos, algunos roles de comunicación especiales, con una función representativa, debían estar en disposición de comunicar la opinión pública sobre determinadas cuestiones como siendo de un cierto modo y no de otro, después de que sus portadores, los diputados, los periódicos, etc., hubieran informado correspondientemente. En todo ello, se desconocían los límites de la capacidad de fijación temática del consenso[9]. Un orden social precisa continuamente de más consenso del que puede poner en temas y hacer manifiesto mediante pronunciamientos responsables que vinculan al individuo. El consenso tiene una función operativa, que es justamente la de un horizonte del comportamiento comunicativo que no está fijado con precisión, la de aceptación de un previo estar de acuerdo sobre la mayor parte de los temas; y dirige, con ello, la selección de los contenidos apropiados de la comunicación sin que el participante corra el riesgo de una puesta a prueba en serio de su acuerdo ni tampoco el de una toma de postura personalmente vinculante.

Cuanto más intensamente se diferencie el orden social, tanto más necesario se hará dejar pendiente la cuestión del consenso en todos los temas más fundamentales —particularmente en las premisas de valor y en las preferencias personales— y arreglárselas con acuerdos pasajeros y pragmáticos. Un consenso operativo es suficiente, queda determinado en algunos temas y en los demás es empleado como un ficticio fundamento de la acción respecto del cual hay un acuerdo tácito de que es mejor no ponerlo a prueba. La opinión pública consiste, por consiguiente, en una parte esencial, en contenidos de sentido empleados solo de manera implícita, en horizontes de la comunicación que no pueden convertirse en tema de una comunicación o de un programa de decisión formulado en modo alguno; todo ello sin que deba plantearse la alternativa entre consenso o disenso ni decidirse sobre ella con una gravedad innecesaria y posiblemente de consecuencias funestas. Por consiguiente, la opinión pública permanece anónima. No resulta personalmente individualizada y mucho menos fijada en determinados contactos cara a cara. Y tal individualización no puede plantearse como un proyecto ni tampoco exigida. La institucionalización de esta indeterminación personal y relativa

9. Por lo demás, se comete el mismo error en la demoscopia, por cuanto selecciona tomas de postura forzadas y cree que, con ello, puede llegar a un juicio sobre la medida de acuerdo o desacuerdo entre las personas. Cf., a este respecto, las observaciones escépticas de F. Zweig, «A Note on Public Opinion Research in Social Studies»: *Kyklos* 10 (1957), 147-155.

a la situación pertenece a la institucionalización de la opinión pública. Dejar en el anonimato es legítimo.

Discutir hasta llegar a un acuerdo acerca del horizonte común de la vivencia, el «mundo de la vida» de Husserl, y fijarlo, sería, entonces, igualmente una empresa sin perspectivas de éxito. Dicho horizonte requiere un estilo propio de confirmación consensual, quizá mediante un dejar en suspenso, mediante el tono amable o a través de la respetuosa consideración de la esfera de los otros. Ante este horizonte, se identifican entonces objetos posibles de consenso o disenso temático y son puestos en movimiento. El cambio de temas y opiniones de la opinión pública se hace posible como un cambio ordenado ante un trasfondo constituido de otro modo; y puede ser mantenido en movimiento para la satisfacción cambiante de todos, siempre y cuando todos renuncien a enzarzarse con el otro con verdades de nuestra propia cosecha.

De lo anterior se sigue que también la fijación *temporal* de las opiniones de la opinión pública ha de ser un problema. La teoría liberal había creído a la opinión pública capaz de tener buenos motivos. Había reconocido, ciertamente, su fluctuar inestable y le había atribuido el progresivo descubrimiento de puntos de vista siempre nuevos. Sin embargo, en lo fundamental, no había podido resolver el problema de cómo haya de ganarse una forma fija a partir de este proceso tornasolado del cambio incesante. Sobre todo, lo que falta es una comprensión de la función de precisamente este fluctuar. Todo establecimiento invariable de sentido, como verdad, como opinión fundada, como norma o como valor, al que debamos atenernos con firmeza, es un rendimiento intencional que requiere atención y motivación, y que compromete unas fuerzas correspondientes de manera tal que fácilmente puede esto hacerse inoportuno en un mundo cambiante y móvil. Si la opinión pública ha de cumplir su función de preselección de temas posibles en una sociedad diferenciada y con un alto grado de movimiento en los contactos, entonces no le está permitido condensarse en verdades o valores fijos. Presuponiendo estos puntos de vista, ha de poder variar sus temas.

La variabilidad no significa, en modo alguno, caos o desorientación. La alternativa entre continuidad o transformación no se plantea nunca de forma absoluta. La opinión pública de sociedades móviles encuentra soluciones intermedias; sobre todo, dándole una limitada esperanza de vida a los temas políticos[10]. La unificación de Europa, la nueva constitución de

10. La susceptibilidad de la opinión pública para cansarse, y la consiguiente presión para cerrar asuntos, ha sido referida por primera vez, hasta donde yo sé, por G. W. Allport y J. M. Faden, «The Psychology of Newspapers: Five Tentative Laws»: *Public Opinion Quarterly* 4 (1940), 687-703 (702 s.). Acaban de perfilar su tesis cuando llegan a decir que, con la intensidad de los sentimientos que toman parte, crece al mismo tiempo la presión para cerrar los asuntos.

Estados satélites o de universidades, parques naturales, la reunificación de Alemania, la depuración de los gases de combustión, la reforma del ajuste financiero, la seguridad en el automóvil, los planes de educación, la participación de los trabajadores en la empresa, la vacunación contra la poliomelitis, etc., todos ellos son temas que tienen una historia vital típica más o menos larga. Deben ser inventados, vegetan frecuentemente durante un tiempo largo hasta que han reunido la fuerza necesaria para una carrera política y ha llegado al momento oportuno para ello. En este estadio, pueden aún ser controlados por parte de los gobernantes, pueden ser rechazados o redirigidos. Luego alcanzan rápidamente el punto culminante de poder persuasivo en el que arrollan numerosas resistencias, en el que son inmunes a los reparos y en el que deben ser acomodados en los programas de la administración. Sus oponentes deben contentarse ahora con una táctica dilatoria, puesto que el tema, como tal tema, no está ya para ser reprimido. Pasado algún tiempo, se hacen visibles los primeros fenómenos de cansancio. Uno puede, y debe, pronunciarse de manera más distanciada respecto del tema y ha de incorporar los problemas de este tema a su exposición. Pronto pierden su fuerza de difusión y se petrifican en símbolos a los que se les muestra el respeto debido en el discurso; o bien se marchitan y desaparecen de la discusión. Los temas muertos y entumecidos están más muertos que los que no han nacido, puesto que su historia bloquea su renovación. Si no han resuelto su problema, este debe renacer como un tema nuevo.

Un número limitado de este tipo de temas, superpuestos en oleadas más o menos largas, estructura la discusión política en cada momento. Las posibilidades de comunicación con sentido resultan del estado de desarrollo que en ese momento tiene un tema. Las novedades, en especial las que acuñan un símbolo, las novedades verbales, son premiadas en gran medida. Quien tenga éxito con una novedad podrá hacer carrera fulgurante con su tema durante un tiempo. Por otro lado, el riesgo que corre es visible, en especial cuando desvela su tema demasiado pronto (demasiado pronto para una carrera del tema o para su propia carrera). Asunto distinto es el de reconocer temas ya nacidos y señalarse como su promotor, lo que funciona por sí mismo. No rara vez los promotores le arrebatan a los descubridores el tema de las manos. Por otra parte, otras comunicaciones están al servicio de proporcionarle a un tema «más seguro» la sanción de un mayor acuerdo y confirmación, ofreciéndole, con ello, una amplia repercusión —lo cual puede tener lugar más o menos puntualmente y, con ello, con mayor o menor mérito—. Se comunica entonces que «también el general Müller está a favor de la distribución de la píldora anticonceptiva». Si se ha impuesto el tema con la ayuda de este tipo de autorizaciones, entonces también puede ser citado sin peligro por parte de quienes recelan de

todo riesgo; y puede ser empleado también para ataviar ocasiones ceremoniales o para rellenar pausas en la conversación. Puede ocurrir que un hablante no encuentre el momento a tiempo y siga hablando sobre temas ya muertos, mostrándose así como alguien anticuado que no está ya a la altura de los tiempos. Quien estaba identificado con el tema debe ahora aceptar soluciones aparentes. Quien quiera resolver el problema mismo deberá observar y buscar un nuevo tema que pueda enganchar con su problema.

Dado que, en todo momento, se ha llegado a una multiplicidad de temas que están con vida y en diversas fases de su carrera, hay siempre ocupación para todo tipo de dotes políticas, en el público y en la política profesional, para descubridores, promotores, autorizadores y personas que repiten literalmente. Pueden elegir diversos roles, según las dotes, la preferencia personal o según lo que tengan que ganar o perder. Por lo demás, a través de la observación precisa de la historia de los temas, y solo de este modo, cabe descubrir los temas en los que se puede arriesgar, nadar contra la corriente y destacar, o bien, quizás, empezar un tema nuevo en medio del remolino que está surgiendo. En todo ello, ha de prestarse atención a las combinaciones de roles con sentido, y sobre todo a la adecuación con el estatus, a saber: los jóvenes que repiten literalmente no están cualificados para grandes carreras; los presidentes de Estado no deben adentrarse en otros terrenos para descubrir nuevos temas. El mandato común para todos los políticos es, por lo demás, el de que se mantengan al día respecto de los temas sobre los que hablan, de tal manera que no se presenten como descubridores de un tema que ya ha pasado su cénit o que presupongan como conocido o asegurado un tema que aún no ha sido introducido de ninguna manera. En esa medida, están todos ellos sujetos a la opinión pública. El destino común de todos los políticos es, asimismo, el de que no pueden identificarse con un solo tema de manera exclusiva sin que, con ello, el destino de ese tema se convierta en su propio destino; y es su destino común también el de que, en la medida en que se especializan en los roles, específicos a cada fase, de descubridor, promotor, etc., han de cambiar, en esa misma medida, sus temas con rapidez.

Como ya se ha dicho, con una movilización de esta índole de la opinión pública no se crean, de ninguna manera, unas relaciones caóticas, sino que la complejidad objetiva de los temas queda reproducida mediante la complejidad temporal de la situación de los temas. Para poder actuar, no solo ha de conocerse el sentido sino también la historia y el estado actual de un tema. De manera correspondiente, se incrementan las exigencias de orientación. No se puede ya actuar de manera adecuada sobre la base de unas opiniones correctamente for-

madas sino solo sobre la base de una información constante. No solo es imposible alcanzar una información comprehensiva en los roles comunes de la sociedad —como por ejemplo el de «ciudadano»— sino que tampoco es posible lograr una información constante. Por consiguiente, y con la excepción de algunas convicciones extendidas de modo general y que son relativamente fijas en el tiempo, no hay ya opinión pública relevante del conjunto de la sociedad, relevante para todos los roles del individuo y que el sistema político pudiera reflejar críticamente. En este sentido, es asimismo necesaria una corrección de la teoría liberal desde un punto de vista *social*, en relación al portador de la opinión pública. La opinión pública queda aprehendida por la tendencia a la diferenciación funcional de la sociedad y, en su sector político, queda diferenciada dinámicamente junto con el sistema político. Esto no quiere decir que ahora solo los políticos profesionales puedan vivenciar la opinión pública y en modo alguno significa que solo ellos puedan crearla. También los roles del público pertenecen al sistema político. Y continuamente se presenta el hecho de que personas privadas pueden crear temas a los que son afectos y pueden introducirlos en la política. Así, los «planes de educación» y los «parques naturales» le deben un impulso decisivo y resonancia política a Helmut Becker, en el primer caso, y al comerciante de Hamburgo, Töpfer, en el segundo. Y solo así numerosas asociaciones de intereses logran hinchar sus temas de tal manera que ya no puedan seguir siendo ignorados. Con todo, esta creación y desarrollo de temas se lleva a cabo siempre en el ámbito de la comunicación específicamente política (y no, por ejemplo, en la bolsa, en el aula o en la iglesia). La elección y tratamiento de los temas presupone, en otras palabras, el horizonte más restringido del sistema político, en la medida en que los temas deben tomar un carácter político. En último término, es cuestión, en todo ello, de la politización de problemas; y los conocimientos y habilidades necesarios para esto solo pueden obtenerse, con el necesario grado de condensación, dentro del contexto de la comunicación específicamente política.

Por consiguiente, podemos establecer una serie de características de la opinión pública política que habían quedado desatendidas en la teoría liberal del Estado y de la sociedad, a saber: la separación objetiva entre horizonte y temas, con problemáticas de consenso diferentes en cada caso, con diferente movilización de los temas y especificación de estos; y todo ello según el criterio de las exigencias y condiciones del sistema político de comunicación dinámicamente diferenciado conforme a roles. De este modo, el potencial de complejidad de la opinión pública puede, al parecer, ser incrementado y adaptado a lo que resulta exigible en una sociedad funcionalmente diferenciada. La institucio-

nalización de temas se hace más eficiente. A pesar de la multiplicación de las posibilidades de crear problemas políticos, esta institucionalización puede seguir estructurando las oportunidades de comunicación y puede seguir condensándolas en forma de modelos de comportamiento capaces de consenso. Todo ello podrá darse a condición de que la opinión pública se reestructure de manera correspondiente, esto es, si, desde los motivos y valores universalmente válidos, pasa a quedar emplazada en problemas e intereses, si es vinculada a temas móviles y queda especializada en el sistema político.

ÍNDICE ANALÍTICO